

T/284

DEMOCRACIA Y CONFLICTO MORAL:
LA POLITICA DEL ABORTO EN ITALIA Y ESPAÑA.

(Febrero, 1998)

Belén Barrerio Pérez-Pardo



R.º FEE. 69562

M



Tesis Doctoral

Director: Profesor Vincent Wright (Nuffield College, Universidad de Oxford)
Programa de Doctorado en Ciencia Política, Sociología y Antropología Social
Universidad Autónoma de Madrid

X 542094613

ÍNDICE

Introducción	1
1. La resolución del aborto en democracia	3
2. Los casos empíricos	7
3. Resultados y argumentos de la tesis	10
4. La realización de la tesis	19
 Capítulo I	
Las políticas sobre interrupción voluntaria del embarazo en Italia y en España	26
1. El cambio de las políticas sobre el aborto	27
2. Las políticas de aborto: causas, plazos, controles y mecanismos de disuasión	33
2.1. Las razones y los plazos admitidos para el aborto	35
2.2. Controles y mecanismos de disuasión	39
3. Las normas para la ejecución de la política	45
3.1. Centros autorizados y financiación	45
3.2. La objeción de conciencia	49
4. Mecanismos de ampliación y restricción en las legislaciones	51
 Capítulo II. El proceso político en Italia (I):	
El inicio del proceso y la posición de los partidos políticos ante el aborto	55
1. El inicio del proceso.	
La iniciativa de referéndum como desencadenante del proceso y el estado	
de la opinión pública ante el aborto	56
2. Las posturas de los partidos políticos	62
2.1. La cautela de la DC	63
2.2. La moderación del PCI	71
2.3. La radicalización del PSI	79
2.4. Los partidos pequeños	82
 Capítulo III. El proceso político en Italia (II):	
Las tres negociaciones sobre el aborto y los referéndums de 1981	87
1. La primera negociación (abril 1975-abril 1976)	88
1.1. La negociación del primer texto unificado	89
1.2. La ruptura del acuerdo sobre el texto unificado	98
2. La segunda negociación (20 octubre-7 junio de 1977)	105
2.1. Las consecuencias de las elecciones de 1976	105
2.2. Las segundas propuestas de los partidos políticos	111
2.3. La negociación y discusión del segundo texto unificado	121
2.4. El bloqueo en el senado	127
3. La tercera negociación sobre el aborto	133
4. Los referéndums de mayo de 1981	139

Capítulo IV. El proceso político en España (I):

El inicio del proceso y el proyecto de reforma del primer Gobierno socialista 143

1. El inicio del proceso político.

Las elecciones de 1982 y el programa del PSOE sobre el aborto 144

2. El primer Gobierno socialista y la reforma de liberalización del aborto 153

2.1. Las características del proyecto, su propósito y su justificación 153

2.2. Las razones de la moderación 157

Capítulo V. El proceso político en España (II):

Los debates parlamentarios, la intervención del Tribunal Constitucional y la sucesiva reforma del Ministerio de Sanidad 172

1. El primer debate parlamentario (25 de febrero-30 de noviembre de 1983) 172

2. La resolución del Tribunal Constitucional 182

3. El segundo debate parlamentario (24 de abril-27 de junio 1985) 189

4. La formulación de las normas sobre la puesta en práctica de la política 199

Capítulo VI.

Democracia y conflicto moral 212

1. Democracia y control constitucional. La intervención de los tribunales constitucionales en la política del aborto 213

1.1. La limitación sobre los representantes y sus consecuencias 213

1.2. La limitación de los tribunales constitucionales como fuente de autonomía 221

1.2. Electores y representantes. El uso de la argumentación como mecanismo de justificación de la política 230

1.3. La autonomía de los políticos. El recurso a la desagregación como mecanismo de formulación de la política 242

Conclusiones 247

Bibliografía 250

INTRODUCCIÓN

Esta tesis trata sobre el funcionamiento de las democracias a la hora de resolver cuestiones de carácter moral: cómo los sistemas democráticos procesan asuntos difíciles, que implican o provocan profundas divisiones sociales y en los que están en juego valores esenciales de los individuos. El caso elegido para dar respuesta a esta pregunta es el proceso de liberalización del aborto en Italia y en España.

El aborto es, en su esencia, una cuestión moral. Forma parte de un conjunto de asuntos en los que se discute las opciones de vida de los individuos. Por ejemplo, los debates sobre los derechos de los homosexuales (si permitir o no que un homosexual entre en el ejército o que pueda haber matrimonios entre gente del mismo sexo), sobre pornografía o sobre eutanasia tratan de lo que las personas pueden o no hacer. Cuando el estado legisla sobre estas cuestiones opta por autorizar o prohibir lo que pueden hacer los individuos. Por tanto, las políticas sobre asuntos morales son esencialmente regulativas. Ahora bien, no todas las cuestiones en las que se autorizan o prohíben las alternativas de la gente tienen un carácter moral. Muchas otras políticas nada tienen que ver con este ámbito, como ocurre, por ejemplo, con la regulación de asuntos económicos por parte del estado¹.

La principal diferencia entre las políticas sobre cuestiones de carácter moral y otro tipo de políticas regulativas es que las primeras tratan los derechos, principios o valores básicos de los individuos. De ahí que el desacuerdo en este tipo de asuntos provoque fracturas o divisiones sociales más profundas de las que se producen en otros ámbitos. Dentro de lo que son las cuestiones morales, el aborto, al igual que la eutanasia, tiene un estatus especial. Frente a otros asuntos, como el caso de los homosexuales, en los que la discusión parece reflejar distintas

¹ Las políticas de regulación de asuntos económicos es una de las categorías en la clasificación de políticas públicas que hace Lowi. Véase T.J. Lowi, "American business, public policy, case studies, and political theory", *World Politics*, 16 (1964), pp. 677-715. Por otro lado, otros autores han considerado que, siguiendo el esquema de Lowi, el aborto forma parte de un conjunto de políticas regulativas que afectan a los valores, comportamientos o conductas de los individuos o grupos sociales. Véase R. Tatalovich y B. W. Daynes, "Moral controversies and the policy-making process: Lowi's framework applied to the abortion issue", *Policy Studies Review*, 3, 2 (1984), pp. 207-222.

valoraciones sobre opciones de vida (independientemente de que afecten a los derechos y libertades de los individuos), en éstos el enfrentamiento se debe a distintas valoraciones acerca de la vida en sí misma.

El debate del aborto versa sobre si es más importante o no valorar la vida del feto frente a la voluntad de la madre. Los argumentos en torno a los cuáles se estructura esta discusión son bien conocidos. Algunos creen que el feto tiene derecho a la vida, por lo que no aceptan que la voluntad de la madre pueda prevalecer ante una vida humana. Otros consideran que el feto, especialmente en las primeras semanas, tiene poco o ningún valor y que, por tanto, es la mujer la que puede libremente decidir qué quiere hacer "con esa parte de su cuerpo". No admiten que se pongan barreras a la acción de abortar, pues con ello se estaría violando de manera gratuita la libertad de la madre. Frente a estos dos extremos, mucha otra gente niega que el feto sea persona y pueda gozar, consecuentemente, del derecho a la vida, pero tampoco creen que sea simplemente una célula del cuerpo de la mujer. Al atribuir valor tanto a la vida en desarrollo como a la voluntad e intereses de la madre, conciben el aborto como una decisión difícil pero admisible en determinadas circunstancias.

Pese a que la discusión sobre el aborto sea básicamente de carácter moral, su regulación por parte del estado traslada o prolonga el debate hacia otros aspectos muy distintos. Que el aborto sea una operación quirúrgica que alguien tiene que financiar y que sea además un fenómeno bastante extendido, conduce a que el debate no se centre únicamente sobre su autorización o prohibición sino también sobre las condiciones en las que se debe producir. Sin embargo, como tendré ocasión de explicar a lo largo de la tesis, éstas se derivan de las posiciones que se defienden ante el aborto como cuestión moral.

En definitiva, el aborto se caracteriza por ser un asunto en el que están implicados los principios más básicos de los individuos. El centro de la discusión versa sobre algo tan esencial como es el significado y alcance de la vida humana. Es una cuestión sobre la que hay un desacuerdo profundo, un enfrentamiento difícilmente reconciliable. El aborto, al producir importantes divisiones en torno a principios fundamentales, pone en dificultad al sistema democrático y saca a relucir las tensiones propias de las democracias constitucionales y representativas. De ahí que sea especialmente interesante el estudio de cómo las democracias funcionan en la resolución de una cuestión moral como el aborto.

He dividido esta introducción en cuatro apartados. En el primero aclaro cuáles son las

tensiones y problemas que plantea a la democracia la resolución de un asunto como la interrupción voluntaria del embarazo. Después presento los casos empíricos y explico las razones de la selección que he realizado. En la tercera sección, expongo los argumentos y resultados de la tesis. Finalmente, explico cómo he llevado a cabo esta investigación.

1. La resolución del aborto en democracia.

El aborto es un tema al que se recurre con frecuencia a la hora de ilustrar cómo deberían funcionar las democracias. A menudo, sin embargo, en los estudios teóricos de carácter normativo se menciona esta cuestión haciendo referencia a situaciones ficticias o a episodios que han sucedido pero sobre los que no se han llevado a cabo investigaciones exhaustivas. Desde otra perspectiva, el aborto se ha tratado (aunque poco) en análisis empíricos cuyo objetivo era sacar conclusiones sobre el estilo de la toma de decisiones en distintos países, y no extraer todas las consecuencias para la democracia que tiene el hecho de que sea un asunto moral².

Entre los estudios normativos que dan un mayor protagonismo a la cuestión del aborto, hay que destacar el de A. Gutmann y D. Thompson³. En este trabajo, las autoras plantean cómo desde distintas concepciones de la democracia se pueden procesar asuntos morales. El argumento del libro es que, frente las teorías procedimental y constitucional de la democracia, aquella que se basa en la deliberación resuelve mejor este tipo de cuestiones.

La democracia procedimental se concibe como un sistema en el que los resultados son justos si son consecuencia de un procedimiento que lo sea⁴. Este es la regla de mayoría, el mecanismo que permite a todos los ciudadanos (o a sus representantes) participar en el proceso de toma de decisiones y que atribuye el mismo peso a las preferencias de cada uno de ellos. El único límite impuesto a la mayoría es que ésta debe respetar los derechos a la igualdad política,

² Véanse los artículos sobre la política del aborto en distintos países recogidos en J. Lovenduski y J. Outshoorn, *The New Politics of Abortion*. (Londres: Sage, 1986).

³ A. Gutmann y D. Thompson, *Democracy and Disagreement*. (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996). El argumento principal del libro se encuentra también en un artículo anterior. A. Gutmann y D. Thompson, "Moral Disagreement in a Democracy", *Contemporary Political and Social Philosophy*, 12, 1 (1995), pp. 87-110.

⁴ Sobre la democracia procedimental, tal y como la entienden sus defensores, véase B. Barry, *Democracy and Power*. (Oxford: Clarendon Press, 1991), pp. 24-60 y J. H. Ely, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1980), pp. 87-88.

que son los que fundamentan el propio procedimiento. Si la mayoría toma una decisión sin que en ella hayan tenido derecho a participar un grupo de ciudadanos, por ejemplo, el resultado no es justo al no haberlo sido el procedimiento. Pero los defensores de la democracia procedimental consideran que, más allá de los derechos políticos, ninguna institución debería limitar a las mayorías. Si a cada uno se le garantiza voz y voto, la definición y protección del resto de derechos o valores que no sean de carácter político deben quedar en manos de los ciudadanos o de sus representantes y no de algún órgano cuyos miembros no hayan sido designados por elección popular.

En opinión de las autoras, la resolución de una cuestión moral según la teoría de la democracia procedimental plantea dos problemas. Primero, el hecho de que este modelo proteja únicamente los derechos políticos y no otros contemplados por las normas fundamentales que, en opinión de Gutmann y Thompson, deberían estar resguardados del poder parlamentario. Segundo, consideran que la regla de mayoría no resuelve el conflicto moral. La minoría perdedora acepta el resultado porque el procedimiento ha sido justo pero no porque esté de acuerdo con el mismo. De ahí que, conforme a este sistema, las decisiones siempre sean provisionales ya que una nueva mayoría puede volver a cambiarlas.

Los defensores de la democracia constitucional creen que no solo hay que proteger los derechos políticos reconocidos en el procedimiento democrático sino que también es necesario impedir que las mayorías vulneren los intereses vitales de los individuos, es decir, el conjunto de derechos, libertades y valores reconocidos en las constituciones⁵. Las decisiones justas, además de ser producto de un procedimiento que también lo sea, tienen que respetar esos intereses vitales. El principal problema que plantea esta concepción de la democracia es el de cómo trasladar principios generales a políticas concretas, esto es, cómo deben interpretarse las normas fundamentales ante cada asunto específico. En este sentido, el modelo de democracia constitucional traslada el conflicto desde el ámbito político al de los jueces constitucionales pero, en opinión de Gutmann y Thompson, éstos no ofrecen una respuesta moral al mismo sino una solución de acuerdo con determinados principios.

Finalmente, las autoras consideran que solo en el marco de la democracia deliberativa

⁵ Sobre el modelo de democracia constitucional véase, por ejemplo, R. Dworkin, *Freedom's Law. The moral reading of the American Constitution*. (Cambridge; Massachusetts: Harvard University Press, 1996), pp. 1-38. Véase también S. Freeman, "Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review", *Law and Philosophy*, 9 (1990-1991), pp. 327-370.

pueden resolverse adecuadamente los conflictos de carácter moral en cuanto tales⁶. Frente al modelo procedimental que soluciona el problema mediante votación y el constitucional que lo hace aplicando principios abstractos, el deliberativo es el único que intenta ofrecer una respuesta moral a un conflicto también moral. Esto es así, según las autoras, porque el proceso deliberativo consiste en discutir a fondo el problema en cuestión. Esto permite sacar a relucir las verdaderas dimensiones del conflicto. De esta forma, se pueden llegar a ver posibles malentendidos y trazar los márgenes de un acuerdo. En determinados casos, sin embargo, la discusión sobre cuestiones morales puede reforzar el conflicto al hacer más patente la imposibilidad de alcanzar algún tipo de entendimiento. Dado el riesgo de que se produzca una mayor polarización, ¿cuál es entonces la ventaja que ofrece el modelo deliberativo? La respuesta de Gutmann y Thompson es que la discusión permite formular soluciones que, independientemente de que obtengan mayor o menor grado de apoyo, estén justificadas. El requisito de la deliberación implica no sólo que el procedimiento deba guiarse por la discusión sino también que las políticas que se adopten vengán acompañadas de explicaciones que las justifiquen. Esto debe ser así porque todos los ciudadanos están sujetos a lo que decidan sus representantes.

La distinción entre varios tipos de democracia puede resultar un tanto artificial, en la medida en que los sistemas democráticos actuales son, al mismo tiempo, procedimentales, constitucionales y, en muchos aspectos, también deliberativos. Pero, al ser modelos normativos, su pretensión es dar cuenta de cómo deberían funcionar las democracias de acuerdo con determinados esquemas o valores. Quizás resulte poco ortodoxo recoger este tipo de teorías en una investigación fundamentalmente empírica. Sin embargo, las discusiones normativas plantean problemas que son, desde mi punto de vista, extremadamente relevantes para entender determinados aspectos del funcionamiento real de las democracias. Esto es así porque el diseño de los sistemas democráticos nunca ha sido ajeno a los debates normativos, sino que a la hora de configurar las instituciones han estado presentes concepciones a propósito de cómo debían funcionar las democracias⁷. Si la creación de las instituciones no fue ajena a las perspectivas sobre

⁶ Los elementos esenciales de la democracia deliberativa los recoge con gran claridad un defensor de la misma. Véase J. Cohen, "Deliberation and Democratic Legitimacy" en A. Hamlin y P. Petit (Ed.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. (Oxford: Blackwell, 1989), pp. 17-34.

⁷ La estrecha relación entre los debates normativos y la creación de instituciones en las democracias puede verse, por ejemplo, en el diseño del control judicial o constitucional de las leyes. Es bien conocido que el modelo europeo se inspiró en los escritos de Kelsen. A este respecto, véase, por ejemplo, H. Kelsen, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* (Madrid: Tecnos, 1995). Sobre la influencia de Kelsen en los sistemas europeos, se puede

cómo debían ser las democracias, es lógico pensar que el funcionamiento actual de las mismas no sea un asunto independiente de lo que se discute desde corrientes normativas. En realidad, la separación entre distintos modelos de democracia se puede entender como un debate sobre cómo interactúan diversos elementos o instituciones presentes en los sistemas actuales. El estudio en profundidad de casos reales permite analizar cómo en la práctica se desencadena la tensión entre democracia y constitucionalismo y cómo se resuelven las dificultades que las cuestiones morales plantean al principio de mayoría y a ciertos aspectos de lo que se denomina deliberación.

El aborto, al ser una cuestión en la que se produce un desacuerdo profundo sobre principios muy básicos, pone de manifiesto de forma nítida la tensión inherente a las democracias representativas y constitucionales así como las dificultades mencionadas. Primero, al tratarse de un asunto en el que están implicados los valores más esenciales de las personas, las soluciones políticas que se ofrezcan estarán condicionadas por lo que las leyes fundamentales digan, directa o indirectamente, al respecto. Se produce, por tanto, una clara tensión entre los representantes y los garantes de la constitución. Para algunos, la mayoría parlamentaria debería tener capacidad de decidir con plena libertad este tipo de asuntos y no están de acuerdo con que los magistrados constitucionales recurran a la interpretación para resolver una cuestión sobre la que casi nunca las normas fundamentales se pronuncian de forma explícita. Otros, sin embargo, defienden que se limite las mayorías ya que por encima de ellas están los derechos o valores básicos de los ciudadanos soberanos. ¿Cómo se desenvuelve en la práctica esta tensión? ¿Cuáles son los mecanismos que se ponen en marcha para limitar a las mayorías? ¿Qué papel desempeñan los tribunales constitucionales en la resolución del conflicto moral? ¿Hasta qué punto la limitación es negativa para las propias mayorías? ¿Qué efectos tiene sobre los grupos en la oposición?

Segundo, puede ocurrir que los jueces constitucionales delimiten el abanico de posibles soluciones y, sobre esas bases, los representantes decidan qué tipo de política quieren diseñar. El mecanismo que se pone en marcha entonces es la regla de mayoría. Pero éste provoca problemas. Como se deduce del modelo de democracia procedimental, los grupos en la oposición aceptarán

ver M. Cappelletti y W. Cohen, *Comparative Constitutional Law*. (Virginia: The Michie Company, 1979); también E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. (Madrid: Civitas, 1985).

Por otro lado, en *El Federalista*, Hamilton defiende un modelo de revisión judicial partiendo claramente de concepciones normativas de la democracia, por ejemplo, cuando afirma: "No legislative act, therefore, contrary to the Constitution can be valid. To deny this, would be to affirm, that the deputy is greater than his principal; that the servant is above his master; that the representatives of the people are superior to the people themselves. [...] [...] in other words, the Constitution ought to be preferred to the statute, the intention of the people to the intention of their agents" (Num. 78).

de forma provisional el resultado, esperando la ocasión de formar a su vez una nueva mayoría que les permita revisarlo. Si esto es así, el conflicto permanecerá abierto e irresuelto. ¿Existen realmente circunstancias o condiciones bajo las cuáles la oposición pueda llegar a aceptar la decisión de la mayoría? Si es así, ¿cuáles son éstas? Por otro lado, dado el enfrentamiento que caracteriza el aborto, ¿qué mecanismos permiten diseñar en la práctica una solución admisible para los distintos grupos? Dicho de otro modo, ¿cómo es posible distribuir costes y beneficios en un asunto que versa sobre principios básicos?

Los defensores de la democracia deliberativa, finalmente, proponen la discusión como mecanismo para procesar el conflicto. Con ello, como he indicado, no esperan necesariamente que el enfrentamiento desaparezca pero sí alcanzar una solución más legítima, al ir acompañada de las razones que han llevado a la misma. Pero en la práctica, ¿es realmente necesario debatir tanto? ¿Es cierto, como afirman los defensores del modelo deliberativo, que los políticos no justifican las decisiones que vinculan a los ciudadanos? Si esto no es así, ¿por qué los representantes justifican sus acciones? ¿qué papel desempeña la argumentación en la relación entre ciudadanos y políticos? Finalmente, en una cuestión moral como el aborto, ¿presenta peculiaridades el uso de argumentos? De forma más general, dado que se trata de un asunto en el que están en juego valores esenciales y que la gente siente muy de cerca, ¿cambia la relación entre representantes y electores en comparación con otro tipo de políticas?

2. Los casos empíricos.

Los casos elegidos para contestar a las preguntas planteadas son los procesos que llevan a liberalizar el aborto en Italia y en España. La política italiana está recogida en la Ley 194, promulgada el 22 de Mayo de 1978 con el nombre de "Normas para la tutela social de la maternidad y la interrupción voluntaria del embarazo". Esta Ley regula las circunstancias en las que se autoriza el aborto así como el contenido de las reglas para la ejecución de la política. Por otro lado, la reforma española se encuentra en dos textos legales. De un lado, la Ley Orgánica del 5 de julio de 1985 introduce, mediante el artículo 417 bis del Código Penal, la despenalización del aborto en determinados supuestos. De otro, el Real Decreto del 21 de Noviembre de 1986, elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, especifica las condiciones para la puesta en práctica de la política.

Por varias razones, he considerado que los casos de Italia y España son particularmente relevantes para dar respuesta a los interrogantes de esta tesis. Primero, se trata de dos países en los que era de esperar que el aborto produjese un grado considerable de polarización, al coexistir en ambos casos una fuerte tradición católica, contraria a la interrupción voluntaria del embarazo, con la presencia de grupos políticos de izquierda consolidados favorables al aborto. En los dos países, la Iglesia ha tenido históricamente gran peso en la vida política. En España, la Iglesia había sido una de las instituciones sobre las que se fundamentaba el régimen franquista. Aunque a mediados de los sesenta comenzase un proceso ininterrumpido de separación entre la Iglesia y el Estado, lo cierto es que con la democracia la institución eclesiástica conserva en la práctica un poder considerable. Asimismo, pese a que el grado de religiosidad de los españoles hubiese sufrido un descenso importante, cuando se inicia la democracia el porcentaje de católicos y de católicos practicantes era aún elevado.

Italia, a diferencia de España, ha tenido un partido de fuerte tradición religiosa. La *Democracia Cristiana* (DC), habiendo estado siempre en el gobierno desde el inicio de la República, sigue en el poder cuando en 1975 comienza la reforma del aborto. A través de este partido, la Iglesia consigue garantizar su presencia en la política italiana y proteger así sus intereses. No obstante, desde finales de los cincuenta la institución eclesiástica y el partido democristiano se hacen más independientes. Además, al igual que en España, el nivel de religiosidad de los ciudadanos, habiendo sido tradicionalmente muy alto, disminuye considerablemente e incluso más que el de los españoles. Con todo, cuando comienza el proceso político sobre el aborto en ambos países, el factor religioso aun siendo menos importante de lo que había sido históricamente, no es en ninguno de los dos casos nada despreciable.

Por otro lado, Italia y España cuentan con fuertes partidos de izquierda, el entonces *Partido Comunista Italiano* (PCI) y el *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE). Cuando se inicia el proceso político sobre el aborto, los comunistas italianos eran la primera fuerza política de la oposición y los socialistas españoles estaban en el gobierno. Las dos organizaciones, en su origen anticlericales, llevaron a cabo importantes cambios en sus actitudes y programas, a fin de evitar conflictos con la Iglesia y escapar al rechazo de los votantes católicos. No obstante, la defensa de posiciones relativamente favorables al aborto estaban en tensión con la posición de la institución eclesiástica.

Segundo, tanto en Italia como en España, la resolución política del aborto ha implicado

la presencia de dos órganos del estado, los parlamentos y los tribunales constitucionales. En ambos casos, las Leyes sobre interrupción voluntaria del embarazo han sido producto de la intervención, en mayor o menor medida, de representantes y magistrados. Así, los casos italiano y español ofrecen la ventaja de ilustrar cómo interactúan dos instituciones en tensión, la que transmite la voluntad de una mayoría de representantes elegidos por los ciudadanos y la que se encarga, sin que sus miembros hayan sido designados por los votantes, de que los parlamentarios no vulneren los derechos y valores básicos de los individuos. Esto permite estudiar la cuestión del aborto desde una perspectiva relativamente novedosa, ya que este asunto ha sido sobre todo tratado en Estados Unidos, donde la resolución del conflicto ha caído en manos del Tribunal Supremo sin que en ella haya intervenido el Congreso. En otros países europeos, como en Francia y Alemania, los parlamentos y los tribunales también intervinieron en la resolución política del aborto pero, en cambio, son casos que no cuentan con un escenario tan claro de tensión entre el catolicismo y la izquierda.

Los casos estudiados cuentan con importantes diferencias en relación al contexto político e institucional en el que se desarrollan los procesos. En Italia, durante el período objeto de estudio, que va de 1975 a 1978, se suceden dos gobiernos: el primero es un Gobierno de coalición entre la DC y el *Partido Republicano Italiano* (PRI), de tradición laica y liberal, que cuenta con la abstención en el parlamento del *Partido Socialista Italiano* (PSI); el segundo, a partir de 1976, es un Gobierno democristiano de minoría respaldado en las cámaras por una mayoría de izquierda, en la que se encuentra, entre otros, el PCI. En cambio, en España el proceso comienza con el primer Gobierno socialista que cuenta con la mayoría absoluta de escaños en el Parlamento. Por tanto, en el primer caso, el protagonismo corresponde al legislativo y son los parlamentarios de fuerzas políticas opuestas los que deben alcanzar un acuerdo. En el caso español predomina el ejecutivo, que tiene el respaldo de su partido en el parlamento, por lo que en principio no tiene necesidad de contar con las otras fuerzas políticas.

En este sentido, los problemas que plantean los casos son distintos. Partiendo de condiciones similares (en cuanto que en ambos casos el aborto era una cuestión conflictiva), los ejemplos de Italia y España ponen de manifiesto diversas dificultades con las que se enfrentan las democracias a la hora de tratar asuntos morales. El ejemplo de Italia ilustra cómo las fuerzas políticas consiguen ponerse de acuerdo en una cuestión moral, en las que las posiciones son difícilmente reconciliables. Este caso permite averiguar cómo los políticos justifican los cambios

de posiciones en un asunto moral frente a los electores y los grupos sociales a los que están de alguna manera sujetos. Es decir, nos da la oportunidad de ver cómo los representantes explican comportamientos incoherentes ante una cuestión de principios. En España, el interés está en analizar cómo un partido utiliza su mayoría absoluta para dar solución al problema del aborto y qué posturas adopta la oposición de cara a una política hecha sin haber sido necesaria su intervención. Aquí la dificultad para la mayoría está en ver de qué manera puede justificar decisiones que afectan a los valores y derechos básicos de los grupos en la oposición.

Finalmente, los casos estudiados presentan otra diferencia interesante que afecta a la relación entre electores y representantes. En Italia, la Constitución contempla la posibilidad de que, por iniciativa popular, se convoquen referéndums abrogativos, mientras que en España esta alternativa no existe. En Italia el referéndum no tuvo un protagonismo directo: la Ley fue aprobada en el Parlamento y sólo después de algunos años los electores se pronunciaron sobre la misma. Así, a diferencia por ejemplo de Irlanda, donde la cuestión del aborto fue resuelta mediante consulta popular, en Italia la posibilidad de convocar un referéndum tuvo efectos muy claros sobre los políticos pero fueron éstos los que decidieron sobre el asunto. En España, por el contrario, los ciudadanos no disponían de un mecanismo concreto de presión, más allá de las elecciones. De esta forma, podemos ver en qué medida la presencia de la institución del referéndum pudo tener efectos sobre los contenidos de las políticas y, por tanto, sobre la relación entre los ciudadanos y sus representantes.

3. Resultados y argumentos de la tesis.

Esta investigación consta de seis capítulos. En el primero, comparo las políticas sobre el aborto que se han llevado a cabo en Italia y en España. Después, me centro en el caso italiano y presento en los dos capítulos siguientes el proceso político que conduce a la liberalización de la interrupción voluntaria del embarazo. Hago lo mismo para España en los capítulos cuarto y quinto. Finalmente, dedico la última parte de la tesis, una vez expuesta toda la información relevante sobre los casos investigados, a analizar de forma sistemática cómo las democracias resuelven cuestiones de carácter moral.

El estudio sobre el funcionamiento de las democracias a la hora de tratar cuestiones morales debe partir de la descripción de los resultados que en la práctica se alcanzan en un asunto

concreto, en este caso el aborto. De esta forma, comienzo la tesis aclarando qué tipo de soluciones diseñan los políticos en Italia y en España, países en los que la situación de partida era la prohibición absoluta del aborto. Tanto en el franquismo como bajo el régimen de Mussolini, la legislación penalizaba toda interrupción voluntaria del embarazo y sólo en caso de peligro para la vida de la madre, los Códigos Penales contemplaban que no hubiese castigo. Las Leyes de 1978 en Italia y de 1985 en España dan un vuelco a esta situación. En ambos casos, sin embargo, las políticas realizadas no introducen una libertad total para abortar. Las nuevas legislaciones italiana y española se quedan a medio camino entre las posturas que identifican el aborto con el crimen y aquellas que defienden la libre decisión de la mujer. Son soluciones intermedias dentro de un debate comúnmente protagonizado por posiciones irreconciliables.

Las Leyes de Italia y España también cuentan con importantes diferencias. La primera autoriza el aborto terapéutico (cuando están en peligro la vida o salud física y psíquica de la madre), eugenésico (en caso de malformaciones fetales), ético (en caso de violación)⁸ y también permite a la mujer abortar por razones socioeconómicas y familiares. La legislación española, en cambio, admite los tres primeros supuestos pero no la indicación social. Además, la Ley italiana no establece controles con el fin de asegurar que la mujer se atiene realmente a alguna de las causas previstas, aunque establece distintas fórmulas para disuadir a la embarazada que haya decidido abortar. Por el contrario, la Ley española sí que prevé que se verifiquen las razones aducidas por la mujer pero no obliga a disuadirla. Por tanto, en lo que respecta al núcleo central de las legislaciones, la de Italia es más proabortista que la de España.

Sin embargo, el hecho de que una Ley admita un mayor número de causas para el aborto no es indicio suficiente para saber si la legislación en cuestión facilita la práctica del mismo. Esta no es una investigación sobre la ejecución de las políticas en los dos países. Aunque aporte algún dato al respecto, mi objetivo no ha sido analizar cómo las Leyes han funcionado en la práctica. No obstante, las legislaciones también tratan sobre su aplicación, como, por ejemplo, qué tipo de centros están autorizados para llevar a cabo la operación. El análisis de estos aspectos nos indica las intenciones de los legisladores sobre cómo debían ejecutarse las políticas, es decir, sobre el alcance real que creían debía tener la práctica del aborto, aunque, lógicamente, las leyes no tiene por qué seguir el desarrollo previsto. Con todo, no hay duda de que el estudio sobre las

⁸ La indicación ética puede hacer referencia a otras situaciones además de la violación, como de hecho ocurre en Italia.

legislaciones del aborto debe contemplar, además de las causas permitidas para interrumpir el embarazo, las reglas para la puesta en práctica.

Pues bien, la Ley italiana limita la aplicación de la política, principalmente, al prohibir la creación de clínicas privadas sólo dedicadas a la realización de abortos, mientras que en España, mediante un Decreto de 1986 se amplía el alcance de la política introduciendo medidas para fomentar el desarrollo de centros privados. Dado que en los dos países era de esperar un alto índice de objeción de conciencia por parte de los médicos, como de hecho ha sucedido, y puesto que en ninguno de los dos casos las legislaciones prevén que ello impida garantizar el servicio, el tipo de regulación sobre clínicas privadas adquiere gran relevancia. En suma, en Italia se optó por una Ley liberal acompañada de mecanismos para obstruir su ejecución, mientras que en España se añadió, a una legislación más restrictiva, unas normas que facilitasen su puesta en práctica.

El siguiente paso es el estudio de los procesos políticos que llevan a la liberalización del aborto en los dos países. Analizo el caso italiano en los capítulos segundo y tercero. En Italia, los partidos se deciden a cambiar la legislación a raíz de una iniciativa, dirigida por el líder de un partido entonces extraparlamentario, el *Partido Radical (PR)*, de promover un referéndum para la abrogación de la regulación fascista sobre el aborto. Con el fin de impedir la celebración de la consulta electoral, los partidos comenzaron a discutir en el Parlamento la cuestión de la interrupción voluntaria del embarazo. La iniciativa del PR, además, coincidió con la publicación de una sentencia en la que se autorizaba el aborto terapéutico y en la que se establecía los límites que debía contemplar cualquier reforma. El Tribunal Constitucional obligaba a los legisladores a hallar un equilibrio entre los derechos de la mujer y el valor que se atribuía al feto. Consecuentemente, los proyectos de los partidos importantes se situaron dentro del marco legal previsto en la sentencia.

Dado que el referéndum sólo se iba a celebrar en caso de que los partidos no legisasen, la opinión de los electores resultó tener especial relevancia. Las encuestas de opinión mostraron que la gran mayoría de los italianos estaba muy a favor de permitir el aborto en una amplia gama de circunstancias, entre las que se encontraba la indicación social. De esta forma, la principal fuerza política, la DC, que no contaba con mayoría suficiente para aprobar una reforma a su gusto, tenía dos opciones: dejar que se celebrase el referéndum o colaborar con los demás partidos en la elaboración de una nueva ley. Los democristianos decidieron evitar un referéndum cuyo resultado, además de poner fin a la legislación fascista, iba a demostrar el gran apoyo de los

electores, incluidos los votantes democristianos, a liberalizar el aborto. La DC, por tanto, optó por colaborar con las otras fuerzas políticas y, en concreto, con el primer partido de la oposición, el PCI.

Por su lado, los comunistas habían iniciado un profundo cambio programático, plasmado en la estrategia de *compromiso histórico*. Esta consistía en llevar a cabo acciones unitarias que impidiesen la polarización de la vida política. Claramente, un referéndum sobre el aborto iba a producir efectos contrarios a los que el PCI buscaba. Así, los partidos más importantes deciden embarcarse en la búsqueda de una solución conjunta con el fin de evitar la celebración del referéndum. Iniciadas las negociaciones, empezaron a surgir tensiones: las fuerzas políticas debían llegar a un acuerdo en una cuestión especialmente delicada y poco sujeta a compromisos. Durante la primera negociación, los democristianos adoptan una posición contradictoria que consiste en defender el derecho a la vida y al mismo presentar un proyecto que preveía autorizar el aborto terapéutico. La quiebra clara de un principio se justificó aludiendo a la coincidencia de sus posiciones con la sentencia del Tribunal Constitucional. Así, la DC y el PCI consiguen elaborar juntos el borrador de un posible texto legislativo. Sin embargo, los democristianos, divididos entre aquellos dispuestos a encontrar una solución y los que, siendo más intransigentes, no admitían negociaciones sobre un asunto como el aborto, rompen el acuerdo.

La segunda negociación comienza tras las elecciones de 1976, que cambia considerablemente el panorama político. El PCI obtiene los mejores resultados de su historia y con ello contribuye en gran medida a que se dé una mayoría a favor del aborto en ambas cámaras, aunque muy ajustada en el Senado. Se forma, además, el primer Gobierno democristiano con apoyo parlamentario comunista. Pese a que la estrategia de compromiso histórico obligaba al PCI a la moderación, los comunistas defienden una posición más proabortista que la que habían mantenido en la primera negociación. Curiosamente, el PCI se aleja más de la DC en el aborto de lo que lo hace en otras políticas. Sostengo que la sombra del referéndum en un asunto como el aborto llevó a que los comunistas, presionados además por un fuerte movimiento feminista, tuviesen muy en cuenta los deseos de sus electores. Por varias razones, que explico en el último capítulo, defiende que, más allá del referéndum, los partidos están más sujetos a las preferencias de los votantes en una cuestión como el aborto que en otro tipo de políticas. Dada la fuerza y actitud del PCI, en esta segunda ronda de negociación, la mayoría de izquierda llega a un acuerdo más proabortista que el alcanzado en la primera fase del proceso. La DC, contraria al texto en

cuestión y con tiempo por delante al no haber todavía una fecha fija para el referéndum, consigue el apoyo de un grupo de francotiradores y logra así bloquear de nuevo la reforma. La segunda negociación, por tanto, también fracasa.

Cuando inicia la tercera y última negociación, en 1977, el Tribunal Constitucional anuncia la admisión del referéndum abrogativo. Si no se aprobaba la reforma en pocos meses, la consulta electoral iba a ser inevitable. Los partidos concentran entonces sus esfuerzos en tratar de alcanzar una solución que complaciese a la mayoría y convenciese a la DC de abandonar sus estrategias obstruccionistas. Las concesiones por parte de la mayoría y, en especial, del PCI, se hicieron de tal forma que no pareciese que los comunistas habían renunciado a sus principios, especialmente la defensa de la libertad de la mujer. La fórmula consistió, de un lado, en sostener posturas poco favorables al aborto en aspectos concretos que regulaban su puesta en práctica, y, de otro, dejar en manos de un grupo de católicos, que se habían presentado como independientes en las listas del PCI, la defensa de posiciones más cercanas a las de la DC.

La alternativa del referéndum, además, iba a determinar en gran medida el tipo de solución alcanzada. Dada la posibilidad de que se hiciese una reforma y que sobre ésta a su vez llegase a celebrarse un referéndum abrogativo, la legislación diseñada fue, en sus aspectos centrales muy favorable al aborto, como así lo querían la mayoría de los italianos. Los democristianos, en cambio, consiguieron introducir, entre otras cosas, unas reglas que dificultasen la puesta en práctica de la política. La Ley se aprueba en mayo de 1978. Tres años más tarde, en 1981, se convocan dos referéndums con el objetivo de abrogar la nueva legislación, uno de ellos promovido por el PR, que consideraba la reforma insuficiente, y otro por grupos provida. Los resultados indicaron que la inmensa mayoría de los italianos estaban de acuerdo con la Ley y que, por tanto, no apoyaban su abrogación.

En suma, el caso italiano ilustra, por un lado, cómo la iniciativa de referéndum fuerza a los partidos a actuar en esta materia y cómo, a través de esta posible consulta, las actitudes de los electores ante el aborto influyen en el texto legislativo. Por otro lado, también muestra cómo la intervención de los magistrados constitucionales a la vez que limita el marco legal para la reforma permite a los partidos, en especial a la DC, justificar los cambios de sus posiciones. En este contexto, la mayoría parlamentaria de izquierda logra aprobar una ley muy favorable al aborto pero que cuenta con elementos para dificultar su puesta en práctica, cuya introducción ayudó a que los democristianos dejasen a un lado las tácticas obstruccionistas.

Analizo el caso español en los capítulos cuarto y quinto. En España, el proceso se inicia cuando en 1983 el primer Gobierno socialista presenta un proyecto de reforma del aborto, cumpliendo así una de las promesas con las que el PSOE se había presentado a las elecciones de octubre de 1982. Paradójicamente, aun siendo un partido de izquierda y habiéndose mostrado a finales de los setenta a favor del aborto libre, el proyecto, que reproduce en gran medida el programa electoral, es moderado: prevé despenalizar el aborto terapéutico, eugenésico y ético. En realidad, en el camino hacia las elecciones, el PSOE había abandonado su anterior radicalismo y se había convertido en un partido *catch-all*. La posición moderada ante el aborto respondía, sobre todo, al intento de no chocar con los intereses de la Iglesia y con los de un número elevado de electores católicos, muchos de los cuáles acabarían dando su apoyo al partido en 1982.

El proyecto del Gobierno, sin embargo, pese a su moderación, se había hecho con la intención de que en la práctica se llegase a interpretar de una forma amplia. Esto era así por la introducción del ambiguo supuesto de aborto en caso de peligro para la salud de la mujer. Además, el Gobierno no descartaba una futura ampliación de la legislación. De esta manera, la reforma aparentaba mayor moderación de la que en realidad se esperaba que tuviese y, además, se pensaba en la posibilidad de seguir una estrategia incremental en la cuestión del aborto.

Explico que las razones fundamentales del comportamiento del Gobierno son, por un lado, la presencia de una opinión pública moderada, que en su mayoría sólo era favorable a que se permitiesen los supuestos previstos en el proyecto. De la misma forma que el PCI estaba más atado a sus electores en una cuestión como el aborto que en otro tipo de asuntos, para el PSOE también podía resultar más costoso desviarse de su programa en esta política que en otras. Por otro lado, teniendo la mayoría absoluta en ambas cámaras, el principal partido de la oposición, la coalición de *Alianza Popular* y el *Partido Demócrata Popular* (AP-PDP), anunció que iba a recurrir a la única estrategia extraparlamentaria posible, la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional. Muestro que la capacidad de veto de esta institución condujo a que el Gobierno optase por un proyecto prudente, capaz de escapar a la censura del Tribunal. Finalmente, sostengo que el grupo de presión que más influencia tuvo sobre el proyecto fue la Iglesia, ya que tanto su presencia como las actitudes de un electorado en su mayoría católico fueron factores decisivos de la moderación con la que el PSOE se presentó a las elecciones de 1982.

La reforma fue aprobada en el Parlamento, pero a finales de 1983 un grupo de diputados

de AP-PDP presentan un recurso previo de inconstitucionalidad. El Tribunal, que tardó casi un año y medio en tomar una decisión, declaró, al igual que en el caso italiano, que los derechos de la mujer, garantizados en la Constitución, hacían posible autorizar el aborto pero la libertad para interrumpir el embarazo no podía ser absoluta, ya que la norma fundamental atribuía también un valor, aunque no derechos, a la vida del feto. La sentencia española, sin embargo, va más allá que la italiana, al reconocer que, aun siendo el proyecto constitucional, los legisladores debían introducir nuevos elementos que pudiesen garantizar mejor la protección del feto. De esta forma, el Tribunal entra a definir parte de las reglas para la puesta en práctica de la política. Por esta razón la sentencia recibió el respaldo solamente de la mitad de los magistrados y su aprobación se decidió gracias al voto de calidad del Presidente. En sus votos particulares, los magistrados disidentes acusaron al Tribunal de haber invadido las competencias del poder legislativo.

La polémica sentencia, sin embargo, no provocó el rechazo entre los políticos. Es más, todos los partidos, incluyendo a AP-PDP, pactaron que en el segundo debate parlamentario sólo iban a presentar enmiendas que corrigiesen el texto siguiendo las indicaciones del Tribunal. El partido de derecha comenzó así su cambio de posición ante el aborto, que le acabaría llevando, años más tarde, a aceptar la reforma socialista. Explico que la transformación en este asunto no fue tanto producto de la sentencia como de la evolución de las actitudes de sus electores, que habían mostrado por primera vez estar a favor de las indicaciones autorizadas en el proyecto. En este sentido, al igual que en el caso de la DC, la opinión del Tribunal Constitucional fue el aval para justificar un cambio ante una cuestión de principios y no la causa del mismo.

Cumpliendo el acuerdo alcanzado, los partidos recogieron en sus enmiendas la voluntad del Tribunal. La sentencia, sin embargo, había sido lo suficientemente ambigua como para permitir que algunos cambios ampliasen el alcance del aborto y otros lo restringiesen. De esta manera, en el proyecto, aprobado únicamente con las enmiendas del partido con la mayoría absoluta, se introdujeron algunos elementos que hacían la reforma algo más proabortista.

Tras la promulgación de la Ley, el Ministerio de Sanidad se puso a trabajar sobre las normas que iban a regular la ejecución de la política. En un primer momento, y respondiendo a la voluntad del primer Ministro de Sanidad, se aprueba una Orden ministerial cuyo efecto fue casi nula aplicación de la Ley. Tras varias intervenciones del Instituto de la Mujer, en las que se pone de manifiesto los obstáculos en la puesta en práctica de la política, y con un nuevo Ministro de Sanidad después de las elecciones de 1986, el Ministerio en cuestión elabora un Decreto con el

que se intenta remediar los problemas existentes y cuyo principal propósito es el desarrollo de centros privados para la práctica del aborto en los cuáles fuese posible una amplia aplicación de la Ley.

En suma, el caso español muestra cómo un gobierno de izquierda con mayoría absoluta se embarca en una reforma relativamente moderada sobre el aborto, tratando así tanto de responder a una mayoría de electores, muchos de los cuáles eran católicos, como de evitar la censura constitucional. Dadas las constricciones descritas, el Gobierno aprovecha la sentencia para liberalizar algo más la política y traslada a la esfera administrativa la regulación de aspectos menos visibles, como las normas para la puesta en práctica, pero con una gran incidencia en el desarrollo de la Ley.

Finalmente, en el último capítulo recojo los casos del aborto en Italia y en España para ilustrar y analizar las tensiones y dificultades mencionadas anteriormente, que salen claramente a la luz cuando las democracias tratan cuestiones morales. Comienzo con la tensión entre democracia y control constitucional. Presento los ejemplos de Italia y España dentro de un debate más general sobre los límites que los tribunales imponen a las mayorías legislativas, especialmente cuando los magistrados no pueden aplicar lo que dice una Constitución sino que deben interpretarla. Así ocurrió en los dos casos, ya que las normas fundamentales no se pronuncian de forma explícita sobre el aborto. Además, indico cómo el diseño de determinados tribunales, y en concreto el tipo de funciones que se les atribuya, puede facilitar que éstos se excedan en sus competencias y que traspasen fácilmente la difusa frontera entre revisar las leyes y decidir sobre el contenido de las mismas.

Con todo, en determinadas ocasiones las limitaciones que los tribunales imponen a las mayorías pueden, paradójicamente, transformarse en mecanismos con los que los políticos aumentan su propia autonomía. Este argumento parte del análisis que hace R.Dworkin del debate sobre el aborto, en el que muestra que la discusión sobre si el feto tiene o no derecho a la vida parte de una confusión esencial, que ha sido además la causante de los radicalismos⁹. En realidad casi todos creemos que la vida en desarrollo tiene un valor intrínseco y el desacuerdo versa sobre cuál es el mejor medio para respetar ese principio. Los que crean que la vida en sí misma es lo más importante se opondrán al aborto, mientras que los que piensen que lo esencial es alcanzar un

⁹ R.Dworkin, *El dominio de la vida. Una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual*. (Barcelona: Ariel, 1994).

desarrollo humano satisfactorio estarán a favor de la interrupción voluntaria del embarazo, cuando ésta sea el único medio de evitar vidas humanas frustradas (de la mujer o del futuro niño). El autor, además, aporta datos de encuestas de opinión que ponen de manifiesto el escaso apoyo de los ciudadanos a las posiciones radicales, frente a una gran mayoría que muestra actitudes alejadas de los extremos.

Pues bien, las decisiones de los tribunales, en las que se reconocen los derechos de las mujeres pero también el valor de la vida del feto, no reproducen esa confusión, ni por tanto el radicalismo al que lleva. Además, están más próximas a las creencias que muestran tener los ciudadanos. Sin embargo, los partidos, sujetos también a los intereses de grupos radicales, que son los que protagonizan el debate, y de una minoría de electores, no logran discutir sobre este asunto en los términos que lo hacen las sentencias, es decir, sin caer en la confusión mencionada. Los tribunales constitucionales, por ser instituciones contramayoritarias no tienen que responder a intereses partidistas: gozan de libertad para transformar los términos del conflicto sobre el aborto. De esta forma, los políticos, al estar sujetos al contenido de las sentencias, aprovechan la autonomía de los tribunales a fin de alcanzar soluciones aceptables para casi todos. Mostraré también que la intervención de los tribunales ayuda especialmente a los partidos de derechas.

Una vez visto cómo se desencadena la tensión entre democracia y constitucionalismo, explico cómo se resuelven las dificultades que una cuestión moral plantea a elementos centrales de las democracias, como son la representación y ciertos aspectos concretos de lo que se denomina deliberación. En particular, trato de ver de qué forma los representantes justifican sus acciones frente a los electores, especialmente cuando éstas no son coherentes con lo prometido, y estudio cómo afecta el uso de argumentos por parte de los políticos a su relación con los votantes. Comienzo el análisis mostrando que, contrariamente a lo que hace la teoría de la democracia deliberativa, es necesario distinguir tres situaciones en las que los representantes recurren al uso de argumentos, al menos si se quiere entender por qué y para qué hablan los políticos: la deliberación, la negociación y la justificación de decisiones o posiciones ya adoptadas.

Defiendo que la argumentación, entendida como justificación de posturas o resoluciones ya tomadas, es un elemento esencial en la relación entre los políticos y los electores. Al ser la democracia un sistema en el que los partidos buscan la reelección, los políticos deben mostrar a los votantes que han actuado en su beneficio. Por esta razón, tratarán de convencer a los ciudadanos de que sus acciones son, en un contexto determinado, las más adecuadas. Para ello,

aportarán argumentos con los que justificar sus decisiones, especialmente si éstas se alejan de las promesas realizadas. Muestro que, en el caso del aborto, los políticos disponen de menos argumentos con los que explicar el incumplimiento de programas o la desviación con respecto a las posiciones que los electores esperan que mantengan. Esto es así por ser una política en la que la información que tienen los votantes es la misma que la de los políticos; por ser una cuestión no sujeta a coyunturas externas; por tratarse de una política regulativa, por tanto sin costes de oportunidad; y por ser un asunto de principios que los ciudadanos sienten muy de cerca. Estos factores, al llevar a que los representantes estén más sujetos a los deseos de los ciudadanos, nos ayudarían a entender por qué el PSOE y el PCI no se alejaron de sus votantes en este asunto cuando sí lo hicieron en otros ámbitos. Por lo demás, muestro que, en ocasiones, las ataduras con respecto a los votantes también pueden llegar a beneficiar a los propios políticos.

Finalmente, trato los problemas que implica la resolución de un conflicto moral para otro elemento crucial de la democracia, el principio de mayoría. En concreto, me centro en cómo las mayorías pueden distribuir costes y beneficios cuando formulan una decisión sobre un asunto en el que están implicados principios básicos. Muestro que, como ocurre en otros ámbitos, el principal mecanismo que se utiliza a la hora de diseñar una política es la desagregación, esto es, la división de un asunto en múltiples cuestiones, cada una de las cuales refleje preferencias contrapuestas. Sin embargo, sostengo que en una cuestión de principios como el aborto y a diferencia de lo que ocurre en otras políticas, la desagregación no puede hacerse de forma arbitraria, sino que debe responder a un principio claro de justicia o a lo que R.Dworkin denomina integridad¹⁰.

4. Metodología y fuentes de la tesis.

Para realizar esta tesis, he tenido que reconstruir, ante todo, el proceso político sobre el aborto en Italia y en España. Esto lo he hecho recurriendo a la prensa. En los dos casos, comencé analizando las noticias en un solo periódico para poder elaborar un calendario sobre los acontecimientos. Para ello, en Italia utilicé el diario *Il Corriere della Sera* y en España *El País*, los periódicos en ambos casos de mayor tirada y cuyo seguimiento me iba a permitir no omitir ningún episodio relevante. Cuando ya disponía de todas las fechas importantes, analicé también

¹⁰ R. Dworkin, *Law's Empire*. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986), pp. 176-224.

el tratamiento de las noticias en otros diarios. En Italia, puesto que cada partido cuenta con su propio periódico, estudié el contenido de la prensa de aquellos partidos relevantes a lo largo del proceso. Estos fueron el diario democristiano *Il Popolo*, el comunista *L'Unità*, el socialista *Avanti* y el diario del Vaticano, *L'Osservatore Romano*. En España, la situación es muy distinta ya que no existe un periódico para cada partido, aunque cada uno muestre claros favoritismos. Así, seguí las noticias en el diario *ABC*, próximo a la derecha. Además, tuve la suerte de poder contar con amplios informes de prensa, a los que me dio acceso el Instituto de la Mujer, en los que se recogían las noticias de diversos periódicos. Pude analizar así la información de un periódico entonces de la Iglesia, el *Ya*, así como de varios diarios autonómicos, como *La Vanguardia* y *El Correo Vasco*, entre otros. Tanto en el caso italiano como en el español, también recurrí a las información ofrecida por determinadas revistas, como *Rinascità* (del PCI), *L'Espresso* o *Cambio* 16.

El estudio de la información ofrecida por los medios de comunicación incluye, para el caso italiano, el período entre enero de 1975 (momento en el que los partidos comienzan a presentar las propuestas de reforma) y finales de mayo de 1978 (fecha en la que se aprueba la Ley). Los referéndums de 1981 han sido tratados a través de fuentes secundarias. En el caso de España, he recogido de forma sistemática las noticias aparecidas desde enero de 1983 (cuando el Gobierno socialista presenta el proyecto) hasta noviembre de 1986 (momento en el que se aprueba el Decreto). Sin embargo, como la bibliografía sobre la situación antes de la reforma y después de la misma es más escasa que en Italia, también he analizado, aunque con menos profundidad, los períodos previos y posteriores a la formulación de la política¹¹.

El análisis de la prensa me ha permitido conocer también las posiciones e intenciones de los actores implicados así como el curso que tomaban las negociaciones o los procesos parlamentarios, principalmente a través de las declaraciones que los protagonistas hacían a los medios de comunicación. Lógicamente, he tenido que completar y contrastar esta información con otro tipo de fuentes. He podido conocer con más profundidad las posturas de los partidos políticos recurriendo a las resoluciones de sus congresos y a sus programas electorales¹². Pero, principalmente, las posiciones de las fuerzas políticas quedaron reflejadas en las discusiones

¹¹ En concreto, analicé las noticias aparecidas en *El País* entre 1977 y 1983 y aquellas posteriores a 1986.

¹² Por extraño que parezca, en el caso italiano no he podido analizar el programa de los partidos porque en las sedes de las organizaciones no los conservan. Sin embargo, la amplísima información que ofrecen los periódicos partidistas me ha permitido conocer a fondo las posiciones oficiales de los partidos.

parlamentarias. Los debates en el pleno y en comisiones me han permitido seguir con todo detalle la evolución de los proyectos. He podido conocer la diversidad de opiniones, cuando las había, dentro de cada grupo parlamentario, aunque he procurado tratar los partidos como actores unitarios. He tenido en cuenta las divisiones partidistas, sobre todo en el caso italiano debido al sistema de facciones, cuando éstas me han parecido relevantes, por tener consecuencias sobre el desencadenamiento del proceso o por ilustrar aspectos concretos de interés. Con todo, ésta no es una investigación que trate sobre las distintas posiciones ante el aborto dentro de los partidos.

Los debates parlamentarios me han sido también de gran utilidad para estudiar el uso de argumentos en un asunto como el aborto y, en particular, para poder ver cómo los políticos justificaban sus posturas, especialmente en caso de que éstas cambiaran a lo largo del proceso. En el caso de Italia, además, puesto que ningún partido tenía mayoría suficiente, me ha ayudado mucho a entender las negociaciones entre las fuerzas políticas las noticias recogidas en la prensa partidista.

En ambos casos, he analizado también las sentencias de los Tribunales Constitucionales, aunque únicamente he prestado atención a las resoluciones conectadas a los procesos políticos estudiados. He omitido, por tanto, ya no sólo las decisiones de tribunales ordinarios, sino también intervenciones de los tribunales constitucionales que hayan podido tratar la cuestión del aborto pero que fuesen ajenas al proceso legislativo en marcha. Mi objetivo era ver la relación entre los políticos y los magistrados constitucionales, pero no he pretendido hacer una investigación sobre la historia del aborto en las sentencias judiciales y/o constitucionales. En el caso de España, además, por el hecho de que el recurso al Tribunal fuese incitativa del partido en la oposición y tuviese lugar en medio de un proceso legislativo, adquirió especial relevancia la discusión durante el período constituyente del artículo en el que se reconoce el derecho a la vida. De esta forma, he recurrido a los debates constitucionales, que me han permitido ilustrar el uso que durante el proceso sobre el aborto se hicieron de los mismos.

He podido conocer las actitudes de los electores a través de encuestas de opinión realizadas en los períodos estudiados. En ambos casos, la principal fuente de información sobre las opiniones de los votantes ha sido las encuestas realizadas por dos instituciones públicas de prestigio, el XXX y el Centro de Investigaciones Sociológicas. Por lo que respecta a los grupos de interés, no he hecho ningún análisis sistemático de los mismos y solo los he tenido en cuenta cuando irrumpían claramente en la escena política, cambiando en ocasiones el curso del proceso.

He conocido con más detalle las posiciones concretas de la Iglesia y los grupos feministas gracias a la prensa, así como a documentos emitidos por estas instituciones. En especial, en el caso español me ha sido de gran utilidad los Informes elaborados por el Instituto de la Mujer entre el período que va desde la aprobación de la Ley a la formulación del Decreto de 1986. En cuanto a las organizaciones de médicos, en el caso italiano sus intereses parecían estar claramente defendidos a través de la DC, por lo que no tuvieron una presencia clara y concreta en ningún momento. En el caso de España, al encargarse la Administración de las normas para la puesta en práctica de la política, sí que he tenido que dedicar cierta atención a las distintas organizaciones de médicos. He utilizado las declaraciones a la prensa y algún documento emitido por las mismas para conocer sus posiciones.

Por otro lado, aunque, como ya he dicho, esta tesis no trata sobre la ejecución de la política, sí que he recogido algunos datos al respecto. En este sentido, en el primer capítulo, al describir el contenido de las legislaciones aportó algo de información sobre lo que, según he podido saber, se conoce a propósito de la puesta en práctica de las leyes. Incluyo cifras sobre objeción de conciencia, número de abortos y centros en los que se practican. He podido conocer estos datos por los informes realizados, sobre todo, por el Ministerio de Sanidad en cada uno de los países. Además, en el caso de Italia he ampliado esta información con fuentes secundarias.

Finalmente, quiero mencionar que, con alguna excepción, esta tesis no se ha realizado mediante entrevistas a los actores que protagonizaron los procesos. En el caso de Italia, no me pareció necesario recurrir a las mismas, ya que la prensa partidista ofrece toda clase de detalles sobre las motivaciones y acciones de los partidos y reproduce un gran número de entrevistas llevadas a cabo por periodistas. Por lo que respecta al caso español, al ver que la información de la prensa no era tan rica, decidí entrevistar al principal protagonista en la elaboración de la Ley, el entonces Ministro de Justicia, Fernando Ledesma. También tuve ocasión de hablar con uno de los Ministros encargados del área de Sanidad, Ernest Lluch. Dado el tipo de análisis que pretendía llevar a cabo, no me ha parecido necesario entrevistar a funcionarios de distintos Ministerios. Mi intención ha sido estudiar cómo interactúan en una democracia gobiernos, parlamentos, tribunales constitucionales y electores y no he pretendido realizar una investigación minuciosa sobre cómo se elabora un proyecto de ley dentro de un ministerio, o cómo los altos funcionarios se relacionan con los ministros. Con todo, creo que, además del análisis sobre el funcionamiento de las democracias a la hora de tratar cuestiones morales, esta investigación también aporta una historia

bastante detallada de dos procesos políticos.

La información obtenida de la investigación de los casos me ha permitido ilustrar las tensiones y problemas con los que se enfrentan las democracias cuando resuelven asuntos morales. Esta cuestión no ha sido tratada en otros estudios empíricos sobre el aborto. Como ya he dicho, las investigaciones sobre los procesos de liberalización del aborto en otros países ilustran sobre todo los estilos de toma de decisiones pero no destacan suficientemente la especificidad de los asuntos morales y, por tanto, no extraen las consecuencias que éstos tienen para las democracias. Como en el área de las políticas públicas no se han explicado las particularidades de las cuestiones morales ni cómo éstas afectan a las democracias, tuve que recurrir a otro tipo de estudios que me permitiese analizar estos aspectos. Sin embargo, tampoco existe un cuerpo de literatura compacto que trate las peculiaridades de los asuntos morales y la interacción de los distintos elementos o instituciones presentes en las democracias actuales. Así, esta investigación no encaja dentro de un solo y claro debate teórico.

Por lo que respecta al aborto como cuestión moral, me ha influido enormemente el análisis de R.Dworkin, que he mencionado en el anterior apartado, sobre este asunto¹³. Desde mi punto de vista, este es el estudio más sólido y persuasivo de todos los que se han hecho sobre el debate del aborto. La lógica con la que el autor demuestra su argumento y el hecho de que las encuestas de opinión lo corroboren me han convencido de la utilidad de esta interpretación, que, en cierto modo, me ha servido como punto de partida a la hora de tratar la información de los casos referente a la discusión sobre el aborto..

Por lo que respecta a las tensiones entre distintos elementos de las democracias y los problemas que surgen cuando éstas tratan cuestiones morales, el único trabajo en el que se aborda estos aspectos, aunque desde un enfoque normativo, es el de Gutmann y Thompson, como he dicho antes. Este estudio constituye otro punto de arranque a partir del cual he intentado reconstruir un debate sobre la interacción entre representación, control constitucional y argumentación, que como tal tampoco existe en la literatura. Curiosamente, la mayor parte de los trabajos que tratan, de un lado, sobre democracia y constitucionalismo y, de otro, sobre representación y deliberación, son de carácter normativo, como es el caso de las teorías sobre democracia constitucional, procedimental y deliberativa. Si esta tesis recoge estos modelos y no

¹³ R.Dworkin, *El dominio de la vida. Una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual*. (Barcelona: Ariel, 1994).

otros enfoques sobre democracia es porque son precisamente éstos lo que me han ayudado a tratar con problemas especialmente relevantes que he ido viendo en el análisis de los casos empíricos. El hecho de que al estudiar procesos políticos concretos surjan cuestiones muy discutidas desde corrientes normativas muestra que éstos enfoques no están contruidos sobre bases abstractas sino que tienen como punto de referencia las democracias reales. Si fuesen modelos completamente desconectados de la realidad, ninguno de ellos nos ayudaría a entender el funcionamiento de las democracias. En general sería bastante útil, a mi entender, conectar los debates sobre democracia con el estudio de procesos políticos, de forma que los primeros tuviesen más fundamento empírico y los segundos pudiesen extraer conclusiones que fuesen más allá de las clasificaciones habituales sobre los estilos de hacer políticas.

La tensión entre control constitucional y democracia no sólo se ha analizado desde enfoques teóricos sino también en estudios empíricos sobre la intervención de los tribunales constitucionales en los procesos políticos de distintos países¹⁴. El papel de los tribunales también ha sido tratado como parte integrante de un conjunto de instituciones contramayoritarias presentes en las democracias¹⁵. En cambio, la interacción entre representación y argumentación ha recibido muy poca atención en la ciencia política. No obstante, me han sido muy útiles las observaciones de algunos autores que han tratado estos aspectos, aunque no de forma sistemática

¹⁴ Entre los análisis teóricos que me han sido muy útiles están los siguientes: J.Elster, "Majority rule and individual rights", en S.Shute y S.Harley (eds.), *On Human rights*. (Nueva York: Basic Books, 1993), pp. 175-216; S.Holmes, "Precommitment and the Paradox of Democracy", en J.Elster y R.Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. 19-58. En su análisis, Holmes sugiere que la tensión entre democracia y constitucionalismo puede interpretarse como un caso en el que las constricciones aumentan la autonomía. Como expongo en el último capítulo, su enfoque me ha resultado particularmente sugerente.

Por lo que respecta a los estudios empíricos sobre la incidencia de los tribunales constitucionales en los procesos políticos de otros países (especialmente Francia y Alemania), veáanse A. Stone, "In the Shadow of the Constitutional Court: the juridicisation of the legislative process in France", *West European Politics*, 12, 2 (1989), pp. 12-34; también del mismo autor, *The Birth of Judicial Politics in France*. (Oxford: Oxford University Press, 1992), y "Where Judicial Politics are Legislative Politics: The French Constitutional Council", *West European Politics*, 15, 3 (1992), pp. 29-49; también C. Landfried, "The Impact of the German Constitutional Court on Politics and Policy Outcomes", *Government and Opposition*, 20, 4 (1985), pp. 522-541 y del mismo autor "Judicial Policy-Making in Germany: the Federal Constitutional Court", *West European Politics* 15, 3 (1992), pp. 50-67. Sobre los tribunales constitucionales europeos en general, veáanse también A. Stone, "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe", *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 81-89 y M.L. Volcansek, "Judges, Courts and Policy-Making in Western Europe", *West European Politics*, 15, 3 (1992), pp. 1-8.

¹⁵ Me ha sido muy útil un estudio sobre los efectos que producen las instituciones contramayoritarias. Véase G.Majone, "When Does Policy Deliberation Matter?", EUI WP SPS,93/12.

y de otros que lo han analizado con más profundidad pero desde perspectivas distintas¹⁶. En suma, en la realización de esta tesis he recogido trabajos de campos de estudio a veces muy dispares pero que tomados en su conjunto me han ayudado a entender problemas concretos que he ido viendo en los casos empíricos y me han permitido, en cierto modo, reconstruir un debate sobre cómo interactúan los distintos elementos presentes en las democracias cuando éstas se enfrentan a cuestiones morales.

¹⁶ Entre los autores que mencionan esta cuestión en sus análisis están B.Manin, *Principes du gouvernement représentatif*. (Paris: Flammarion, 1996); también W.R.Keech, "Rules, Discretion and Accountability in Macroeconomic Policymaking", *Governance*, 5, 3 (1992), pp. 259-278. Me han sido también muy útiles los estudios de A. Pzeworski y S. Stokes, "Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Governments?", 1996 (no publicado) y J.M. Maravall, *Accountability and Manipulation*, WP/92 (1996).

CAPITULO I

LAS POLITICAS SOBRE INTERRUPCION VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN ITALIA Y EN ESPAÑA

Las reformas sobre el aborto llevadas a cabo en Italia a finales de los setenta y en España a mediados de los ochenta, rompieron con el espíritu de las legislaciones en vigor durante los períodos de dictadura en ambos países. Bajo los regímenes de Mussolini y Franco, el aborto voluntario era delito y, salvo que pusiese en peligro la vida de la madre, siempre se castigaba. La penalización del aborto en Italia y en España llevó a situaciones insostenibles. La función disuasoria que habían pretendido cumplir las penas dejó de ser efectiva: las mujeres que querían interrumpir su embarazo lo hacían o bien en la clandestinidad, poniendo en peligro su salud y su vida, o bien en otros países en los que el aborto estaba permitido. Por varias razones, para muchos este asunto se convirtió en un problema social que exigía, consecuentemente, intervención por parte del estado. Las respuestas de los gobiernos italiano y español quedaron plasmadas, en el primer caso, en la Ley sobre interrupción voluntaria del embarazo de mayo de 1978 y, en el segundo, en la reforma legislativa de julio de 1985 y en el Decreto de 1986.

Las legislaciones realizadas en los dos países se alejan tanto de las posiciones que identifican el aborto con el crimen como de aquellas que defienden la absoluta libertad de decisión de la mujer. Ambas reformas permiten el aborto en determinadas circunstancias, sin que ello implique no valorar la vida en desarrollo. Son, en cierto modo, soluciones intermedias entre los extremos de un difícil debate.

Por lo demás, las leyes italiana y española presentan importantes diferencias. La primera autoriza el aborto en una amplia gama de situaciones y, aunque establece mecanismos que disuadan a la embarazada en su decisión, no prevé que se controle de forma efectiva si las razones aducidas por la mujer para abortar entran o no en las causas admitidas. Sin embargo, el modelo italiano limita el alcance de aplicación de la política, al restringir la realización de

intervenciones quirúrgicas en clínicas privadas. La legislación española admite menos razones para interrumpir el embarazo y exige comprobar la autenticidad de los motivos alegados por la mujer, aunque no intente disuadirla. En cambio, diseña un sistema que favorece la puesta en práctica de la política, al fomentar el desarrollo de las clínicas privadas.

El objetivo de este capítulo es analizar el contenido de las legislaciones italiana y española. Inicio el primer apartado con una breve descripción de las leyes vigentes hasta las reformas y explico después el carácter general de las nuevas políticas. En la segunda sección, presento los aspectos centrales de ambas legislaciones: las causas por las que se permite el aborto, los plazos en los que está autorizado y los controles que en su caso existen sobre las indicaciones. Finalmente, analizo las reglas sobre la aplicación de las políticas. En concreto, trato los mecanismos de disuasión, los centros autorizados para la realización de abortos, la financiación de las operaciones y la objeción de conciencia para el personal sanitario. En un último apartado, expongo de forma esquemática los aspectos de las leyes que amplían o, por el contrario, restringen el alcance del aborto.

1. El cambio de las políticas sobre el aborto en Italia y en España.

Las leyes sobre aborto de la primera mitad del siglo se hicieron para aumentar la natalidad y no con el fin de proteger la vida en desarrollo o la salud de las mujeres. Inspirándose en el modelo francés de 1920, Italia y España penalizaron el aborto, respectivamente, en los años treinta y cuarenta. Su preocupación, sin embargo, no era solo demográfica. Ambas legislaciones mostraban una clara connotación fascista: pretendían aumentar la población para obtener más mano de obra destinada a fines económicos y militares¹.

El Código Penal elaborado en 1930 bajo el régimen de Mussolini, el llamado *Codice Rocco*, considera el aborto como delito contra la población italiana. De ahí que lo ubique dentro de los delitos "contra la sanidad y la integridad de la estirpe", en el título décimo del

¹ Véase F. Muñoz Conde, "Política demográfica, planificación familiar y aborto", II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre interrupción voluntaria del embarazo, Avila-Alcalá de Henares, 5-9 de Junio de 1980.

libro segundo. La Ley penal entiende que el desarrollo demográfico constituye la base de la prosperidad económica y que, consecuentemente, impedir un nacimiento es un atentado contra los intereses de la comunidad. Por lo tanto, la penalización no pretende tutelar la vida en desarrollo sino los intereses demográficos del Estado².

El *Codice Rocco* penaliza el aborto voluntario con penas que van de uno a doce años de cárcel, en función de las circunstancias del mismo. El Código contempla también la posibilidad de reducción o aumento de las penas. Solo atenúa la responsabilidad criminal de la mujer en caso de aborto para ocultar su deshonor³. El *Codice Rocco* prohíbe toda interrupción voluntaria del embarazo, sin admitir de forma explícita ninguna excepción. En la práctica, sin embargo, los Tribunales de Justicia excluían de responsabilidad criminal a la mujer y a los participantes en un aborto cuando se hiciese para salvar la vida de la madre. Esto se hacía en virtud del estado de necesidad (Artículo 54) que de forma general prevé que ante un conflicto de intereses prevalezca el de mayor valor. En el caso concreto de conflicto entre la vida en formación y la vida de la madre se protegía, por tanto, a la segunda. Sin embargo, la aplicación de este principio era muy limitada, al contemplar casos extremos, en los que no hubiese ningún otro medio de prevenir la muerte de la mujer.

La penalización del aborto en el período franquista también respondía en su origen a intereses demográficos del Estado. La *Ley de Protección de la Natalidad* del 24 de Enero de 1941, que penalizaba el aborto y la propaganda anticonceptiva, hacía referencia en su preámbulo a la política demográfica como "una de las preocupaciones fundamentales del nuevo Estado". Consideraba el aborto como un "crimen social" que impedía el nacimiento "de muchos miles de españoles anualmente". En 1944, la Ley fue derogada prácticamente en su totalidad, aunque los artículos que definían y penalizaban el delito de aborto fueron recogidos por el Código Penal en sus artículos 411 a 417. El contenido de estos artículos permanece

² Veáanse G.A. Norelli, "L'aborto come reato", en P. Martini et al., *L'aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. (Milán: Giuffrè, 1979), pp. 9-21 y F. Grosso, "L'interruzione volontaria della gravidanza", II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre interrupción voluntaria del embarazo, Avila-Alcalá de Henares, 5-9 de Junio de 1980. El objetivo de toda ley penal ha sido definido como la defensa de "aquellos intereses materiales o espirituales que la comunidad estima han de ser tutelados". J. M. Rodríguez Devesa, *Derecho Penal Español*. (Madrid: Dykinson, 1991), p. 325.

³ El *Codice Rocco* consideraba como circunstancia agravante la operación abortiva que provocase lesiones en la mujer o su muerte, y, por extraño que parezca, el hecho de que los autores fuesen profesionales de la sanidad (Artículo 549). El caso de aborto con el fin de ocultar la deshonor era la única circunstancia contemplada como atenuante.

intacto hasta la llegada de la democracia, y solo entonces se introducen dos importantes modificaciones⁴. En 1978, se despenaliza el uso de métodos anticonceptivos con la reforma del artículo 416, y en 1985, se despenaliza el aborto en las indicaciones terapéutica, ética y eugenésica, al introducir el artículo 417 bis⁵.

La introducción en el Código Penal del delito de aborto, tal y como había sido definido por la Ley de 1941, introduce, sin embargo, una importante diferencia: el aborto entra a formar parte de los delitos contra las personas, regulados en el título VIII del libro segundo del Código Penal⁶. Con ello, la interrupción voluntaria del embarazo deja de ser un delito contra los intereses del Estado y se transforma en un asunto cuya prevención trata de proteger la esperanza de vida del feto así como la salud y vida de la madre.

El Código Penal castiga el aborto con pena de prisión menor (de seis meses y un día a seis años de cárcel)⁷. También contempla circunstancias agravatorias y prevé, como el *Codice Rocco*, atenuar la responsabilidad criminal de la mujer exclusivamente cuando aborte para ocultar su deshonor⁸. Al igual que en el caso italiano, el único límite a la penalización del

⁴ La única variación que se introduce hasta entonces es en 1963, año en el que se hace una revisión del valor de las multas.

⁵ El artículo 416 decía: "Serán castigados con arresto mayor y multa de 5000 a 100.000 pesetas los que con relación a medicamentos, sustancias, objetos, instrumentos, aparatos, medios o procedimientos capaces de provocar o facilitar el aborto o de evitar la procreación, realicen cualquiera de los actos siguientes [...]". La reforma del 7 de Octubre de 1978 suprime la referencia a "evitar la procreación" así como los apartados cuarto y quinto del artículo 416. El apartado cuarto decía "La divulgación en cualquier forma que se realizase de los destinados a evitar la procreación así como su exposición pública y ofrecimiento en venta" y el quinto "Cualquier género de propaganda anticonceptiva".

⁶ El título VIII consta de cuatro capítulos que corresponden a cuatro delitos distintos: homicidio, infanticidio, aborto y lesiones.

⁷ El Código Penal distingue tres tipos de conducta, pese a que contemple la misma pena para todas ellas: (i) se penaliza al sujeto que causa un aborto intencionadamente y con el consentimiento de la mujer (Artículo 411.2); (II) se penaliza a la mujer en el caso de autoaborto y cuando la mujer consiente que un tercero le cause el aborto (Artículo 413); (iii) se penaliza a una persona que cause un aborto de manera no intencional pero sabiendo que la mujer estaba embarazada (Artículo 412). La inclusión de esta conducta ha sido considerada muy peculiar. Véase T.S. Vives Antón et al., *Derecho Penal*. (Valencia: Tirant lo Blanch, 1993), p. 579.

⁸ Esta circunstancia está prevista en el artículo 414. Esta modalidad también se extiende a los padres que hubiesen participado en el aborto, salvo que la operación lesionase a la mujer, caso en el que no habría atenuación de la pena para los padres (por lo que se entiende la honestidad de la mujer como un problema familiar). La pena se reduce al encarcelamiento de un mes y un día a seis meses (arresto mayor).

Por otro lado, las circunstancias agravatorias son las siguientes. (i) El aborto producido sin consentimiento de la mujer, cuya pena prevista es de prisión mayor, es decir, de seis años y un día a 12 años (Artículo 411, I, 2). (II) La utilización por parte de un sujeto de "violencia, intimidación, amenaza o engaño" para realizar un aborto u obtener el consentimiento de la mujer para el mismo. La ley prevé la pena de prisión mayor en su grado máximo para este tipo de conducta (Artículo 411, II). (iii) Las consecuencias de la intervención abortiva son también causa

aborto hasta la introducción del artículo 417 bis fue obra de la jurisprudencia, que aplicaba el estado de necesidad (Artículo 8,4) en caso de peligro para la vida de la madre.

Los años setenta y ochenta llevaron a una revisión de las legislaciones sobre aborto en Italia y en España. En ambos países se empezó a discutir sobre la conveniencia del sistema de penalización y los problemas que producía. En España, un informe del Tribunal Supremo indicaba que tenían lugar en torno a 300.000 abortos clandestinos al año. En Italia las cifras que se daban eran muy dispares: el número de abortos se situaba desde los 100.000 hasta más de un millón⁹. La prensa progresista en ambos países centró su atención en numerosos casos de encarcelación, así como en las consecuencias que los abortos clandestinos tenían para la salud y vida de las mujeres. También se puso el acento en la discriminación que suponía el hecho de que las clases sociales acomodadas pudiesen acudir a países en los que la interrupción voluntaria del embarazo estaba legalizada. El aborto se convirtió en un problema social respecto al cual se pedía, desde amplios sectores, una solución por parte de los gobiernos.

En Italia, el cambio se hizo en una sola etapa y quedó plasmado en un único texto legislativo. La Ley número 194 del 22 de Mayo de 1978, cuyo nombre es "Normas para la

agravatoria. Lo relevante en esta conducta es el resultado de la acción por lo que también se penaliza al sujeto que daña a la mujer mediante prácticas abortivas, aun en el caso de que la mujer no estuviese embarazada pero el sujeto lo ignorase. El Código prevé las siguientes consecuencias: (a) si de la operación se deriva la muerte de la mujer o alguna de las lesiones reguladas en el párrafo segundo del artículo 421 la pena prevista es de reclusión menor, de doce años y un día a veinte años (el párrafo segundo del artículo 421 dice así: "Si como resultado de las lesiones el ofendido hubiese quedado impotente, estéril, deforme o con una enfermedad somática o psíquica incurable, o hubiese sufrido la pérdida de un miembro, órgano o sentido, o quedado impedido de él"); (b) si la operación lleva a otro tipo de lesiones, la pena prevista es de prisión mayor (artículo 411,III); * si el sujeto que actúa es un profesional de la medicina se prevé una agravación de la pena aplicando el grado máximo de las penas señaladas y además una multa. Si el que actúa no es profesional pero se dedica habitualmente a la práctica del aborto se le aplica la misma pena aunque con una multa menor (artículo 415,I,II). Esta última circunstancia agravatoria ha sido duramente criticada pues fomenta claramente el que los abortos sean practicados por inexpertos. Con ello, el Código manifiesta "un gravísimo desprecio por la vida y la integridad de la embarazada". Véase T.S. Vives Antón et al., *Derecho Penal*. (Valencia: Tirant lo Blanch, 1993), p.579. Hay que añadir que el artículo 417 prevé para los profesionales de la medicina que participen en la realización de un aborto una pena accesoria de inhabilitación que en centros públicos y privados.

El Código Penal también eleva a categoría de delito el hecho de facilitar la realización del aborto, castigando con la pena de arresto mayor y una multa a aquellos sujetos que indiquen, fabriquen o vendan cualquier medio capaz de provocar la interrupción del embarazo (Artículo 416).

⁹ En España no todos los estudios corroboraron las cifras oficiales. Un informe de FOESSA señalaba que se producían 114.000 abortos al año en la clandestinidad, mientras que un reportaje publicado en el diario *El País* hablaba de 400.000. Véase *El País*, 18 de febrero de 1977 y 3 de febrero de 1979. En el caso de Italia, las cifras de abortos clandestinos "aumentaban" conforme avanzaba el proceso político. El Partido Socialista Italiano, el ejemplo más exagerado, empezó hablando de 200.000 y acabó con los dos millones. Estos aspectos están recogidos en A. Palini, *Aborto, dibattito sempre aperto*. (Roma: Citta Nuova Editrice, 1992), p. 50 y ss.

tutela social de la maternidad y la interrupción voluntaria del embarazo”, abroga las normas contenidas en el Codice Rocco, regula las circunstancias en las cuáles la mujer está autorizada a abortar, y establece las condiciones para la puesta en práctica de la política¹⁰. Sin embargo, el Tribunal Constitucional fue el que dio el primer paso liberalizador. En respuesta a un recurso interpuesto por un juez de Milán, el Tribunal dictaminó, en Febrero de 1975, una sentencia en la que autoriza el aborto en casos de riesgo para la salud y vida de la mujer embarazada¹¹.

Por otro lado, en España la reforma del aborto se lleva a cabo en dos etapas sucesivas, mediante dos textos legales. En primer lugar, en Julio de 1985, se despenaliza el aborto en determinados supuestos mediante la introducción en el Código Penal del artículo 417 bis, manteniéndose intactos los demás artículos referentes al aborto¹². Un año más tarde, una Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo desarrolla la puesta en práctica de la política, aunque ésta queda derogada en 1986 por un Real Decreto que regula, introduciendo importantes modificaciones, estos mismos aspectos¹³. En el caso español, la política de aborto también se fundamenta en una sentencia del Tribunal Constitucional, que al pronunciarse a propósito de un recurso interpuesto por el principal partido de la oposición, Alianza Popular (AP), contra la reforma del Gobierno socialista, establece parte de las bases sobre las cuáles se desarrollará posteriormente la política.

En términos generales, se puede decir que las políticas italiana y española sobre el aborto representan soluciones intermedias o de compromiso entre dos posturas extremas, la que considera que el aborto es siempre un crimen y la que defiende que la mujer debe tener plena libertad de decisión. En ambos casos, los fundamentos de esta perspectiva se encuentran en las sentencias de los Tribunales Constitucionales. Estos conciben el aborto como una

¹⁰ El *Codice Rocco* se abroga en el Artículo 22 de la Ley 194.

¹¹ Corte Costituzionale. Sentenza 18 Febbraio 1975 n.25, en *L'aborto nelle sentenze delle Corti Costituzionali*, Quaderni della Giurisprudenza Costituzionale. (Milán: Giuffrè Editore, 1976).

¹² Ley Orgánica 9/1985 de 5 de Julio, de reforma del artículo 417 bis del Código Penal. BOE 166, 12 de Julio de 1985.

¹³ Orden 31 Julio de 1985 sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios (Ministerio Sanidad y Consumo), n°184; Real Decreto 21 de Noviembre 1986, n° 2409/1986 (Ministerio de Sanidad y Consumo). Aborto. Centros sanitarios acreditados y distámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo.

situación de conflicto de intereses: el valor atribuido al feto lleva a que los derechos de la mujer no prevalezcan siempre y solo se la autorice a abortar dentro de determinados límites. Los dos Tribunales han estimado que cualquier reforma que no contemple el aborto como un conflicto de intereses ataca algunos de los preceptos establecidos en las Constituciones de ambos países. Una legislación que no otorgase cierto valor al feto sería contraria a la Constitución. Igualmente, no se admitirían leyes que negasen los derechos fundamentales de la mujer.

El Tribunal Constitucional italiano, en su sentencia del 18 de Febrero de 1975, declara que la protección del feto tiene un fundamento constitucional en virtud del artículo 2, que reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre y del artículo 31, que exige explícitamente la protección de la maternidad¹⁴. Sin embargo, los intereses constitucionalmente protegidos del feto pueden entrar en colisión con otros bienes merecedores también de protección constitucional. El Tribunal italiano hace referencia al derecho a la salud y a la vida de la madre, que deben prevalecer en caso de conflicto con la vida en desarrollo. El feto es considerado como un bien digno de protección pero al que no pueden atribuirse derechos por no tener calidad de persona¹⁵.

El Tribunal Constitucional español expone una argumentación muy parecida en su sentencia de abril de 1985¹⁶. El Tribunal alega que el feto es un bien protegido por el artículo 15 de la Constitución que reconoce el derecho a la vida, aunque al no ser persona no puede ser titular de ningún derecho. En caso de que los derechos de la madre entren en conflicto con el bien que supone la vida en desarrollo, el Tribunal estima necesario buscar una solución equilibrada que pondere los bienes y derechos que están en juego. Este razonamiento, similar al del Tribunal Constitucional italiano, se lleva mucho más lejos. El Tribunal, como tendré ocasión de explicar con más detenimiento, se define sobre cómo debe solucionarse la ponderación en cada caso concreto, así como sobre los elementos con los que deben contar las

¹⁴ Corte Costituzionale. Sentenza 18 Febbraio 1975 n.25, en *L'aborto nelle sentenze delle Corti Costituzionali*, Quaderni della Giurisprudenza Costituzionale. (Milán: Giuffrè Editore, 1976).

¹⁵ G. Dell'Osso, "Premessa e profilo costituzionale", en P. Martini et al., *L'Aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. (Milán: Giuffrè, 1979), pp. 1-7. Véase también, G. Bogneri, "Italy" en D. Campbell, *Abortion Law and Public Policy*. (Dordrecht: Nijhoff, 1984), pp. 83-94.

¹⁶ Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE nº119, 18 de mayo de 1985.

legislaciones de manera a proteger los intereses del feto¹⁷.

Las legislaciones italiana y española, desarrolladas sobre las bases que establecieron los Tribunales Constitucionales de ambos países, conciben el aborto como una situación de conflicto de intereses, en la que se enfrentan los derechos de la madre y el valor atribuido a la vida en desarrollo. En la ley italiana, esta perspectiva queda reflejada a primera vista en diversos aspectos formales o simbólicos. El nombre de la ley, "Normas para la tutela social de la maternidad [...]", adoptado como concesión a los sectores contrarios al aborto, refleja que para la comunidad tanto la madre como el feto son importantes. Por lo demás, el texto, que consta de 22 artículos, hace su primera referencia al aborto en el número cuatro. Los primeros artículos adoptan varias fórmulas en las que se muestra la misma visión sobre la interrupción voluntaria del embarazo. Así, el texto se refiere a la "tutela de la vida humana desde su inicio" y menciona dos veces que el aborto no es un medio de control de la natalidad. El estado además se compromete a llevar a cabo políticas de prevención del aborto, al afirmar que "garantiza el derecho a la procreación consciente y responsable"¹⁸. La legislación española, al mantener el aborto como delito en el Código Penal despenalizando determinados supuestos, desarrolla explícitamente un sistema de ponderación de intereses: el acto de abortar permanece penalizado salvo en los casos en los que la ley señale expresamente lo contrario.

2. Las políticas de aborto: causas, plazos, controles y mecanismos de disuasión.

Los aspectos centrales de las políticas de aborto son aquellos que establecen en qué circunstancias la mujer está autorizada a abortar, durante qué período de su embarazo puede hacerlo, qué controles, si es que existen, se llevan a cabo sobre las alegaciones hechas por la misma y de qué forma, si es que se hace, se intenta disuadirla. Las causas que permiten legalmente abortar a las mujeres siguen dos sistemas tipo, el de plazos y el de indicaciones. En el primero, el legislador autoriza a la mujer a abortar siempre que ella lo considere

¹⁷ Véase T. Vives Antón, "Valoraciones ético-sociales y jurisprudencia constitucional: el problema del aborto consentido", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5, 15 (1985), pp. 121-157; R. Stith, "New Constitutional and Penal Theory in Spanish Abortion Law", *The American Journal of Comparative Law*, 35 (1987), pp. 513-558.

¹⁸ Ley del 22 de mayo de 1978, n°194. "Norme per la tutela sociale de la maternita e sull'interruzione volontaria della gravidanza", *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.140.

oportuno, con el único límite de tener que respetar unos plazos establecidos en función de diversos criterios. En el sistema de indicaciones, como su nombre revela, es el legislador el que señala los motivos por los cuales la mujer puede recurrir al aborto. En este caso, la ley puede aducir una gama de razones más o menos amplia, desde las repercusiones del embarazo en la vida y salud de la madre hasta su delicada situación social o familiar.

Estos modelos se diferencian por otorgar la capacidad de decidir sobre cuando se aborta a distintos sujetos. En el sistema de plazos la decisión corresponde exclusivamente a la mujer, que puede abortar por las razones que quiera dentro de un determinado plazo. En el sistema de indicaciones, la ley fija las circunstancias en las que se permiten el aborto y la embarazada tiene que atenerse a alguna de ellas. En este modelo, el legislador, al aducir los motivos que justifican el aborto, introduce mecanismos para verificar si la situación de la mujer encaja o no en los casos indicados. Así, las leyes atribuyen a instancias externas la función de comprobar las circunstancias de la mujer. El control puede ser ejercido por un médico (por ejemplo, en caso de que la mujer alegue motivos relacionados con su salud), por un juez (si el motivo es una violación) o, incluso, por un organismo burocrático (en caso de que la razón sea la mala situación económica de la mujer)¹⁹.

En este apartado, analizo el contenido de las legislaciones italiana y española en lo referente a estos aspectos. Ambas leyes introducen sistemas de indicaciones, aunque muy distintos. La ley italiana admite un gran número de razones por las que la mujer puede interrumpir el embarazo y no incluye mecanismos efectivos de control sobre las causas aducidas, por lo que en la práctica se trata de un sistema de indicaciones falso. Además, la

¹⁹ En la práctica, los sistemas diseñados en la legislación comparada nunca son tan claros. La divergencia entre un sistema de indicaciones y uno de plazos se diluye cuando el legislador opta por un sistema de indicaciones sin introducir controles sobre las mismas, o por un sistema de plazos entorpecido por diversos controles burocráticos. En realidad, en las legislaciones sobre aborto, todas las combinaciones son posibles, y sólo un análisis detenido puede esclarecernos sobre el grado en que la ley protege el feto frente a la voluntad y derechos de la mujer o vice versa.

Por otro lado, desde dos ópticas ideológicas distintas, las principales críticas a los sistemas que configuran las causas de aborto son dos. Los que creen que es más importante proteger los intereses del feto, y omitiendo a aquellos que no admiten el aborto en ninguna o casi ninguna circunstancia, critican el sistema de plazos precisamente por no tutelar el feto suficientemente. Al ser privada la decisión de abortar (no se conocen los motivos por lo que la mujer quiere hacerlo) suponen que la embarazada podría llegar a hacerlo por razones más o menos frívolas. Por ello, defienden que sea la ley la que indique a la mujer los motivos por los que se justifica que interrumpa su embarazo, para asegurar que el conflicto de intereses se resuelva con cierto equilibrio. Por otro lado, aquellos que valoran más el respeto a la voluntad y derechos de la mujer, critican el sistema de indicaciones por mostrar una concepción errónea de la mujer, ya que al ser el legislador el que decide y comprueba los motivos de aborto está suponiendo una cierta irresponsabilidad a la embarazada, viéndola incapaz de distinguir por sí misma entre los motivos que compensarían o no el hecho de abortar.

legislación italiana no penaliza ni al autor del aborto ni a la mujer cuando la operación se produce por razones no admitidas²⁰. A falta de control, sin embargo, la Ley obliga a que la mujer se atenga a un procedimiento disuasorio y la penaliza a ella y al autor en caso de que no se cumpla. La ley española admite una gama restringida de causas para el aborto y prevé la verificación de las mismas, aunque no contempla disuadir a la mujer. Al tratarse de un sistema en el que se despenaliza determinados supuestos, aquellos no incluidos se castigan con las penas previstas en el Código Penal²¹. En este aspecto, por tanto, la Ley italiana es más proabortista que la española.

2.1. Las razones y los plazos admitidos para el aborto.

El sistema de indicaciones de la legislación italiana es muy peculiar ya que considera que todas las indicaciones tienen que confluir en el estado de salud de la madre²². Se autoriza el aborto cuando existe peligro para la salud física o psíquica de la embarazada en relación a una serie de motivos indicados por la ley. Estos son el estado de salud de la madre, sus condiciones económicas, sociales y familiares, las circunstancias en las que ha tenido lugar la concepción, así como el que se prevea que el niño vaya a nacer con malformaciones o

²⁰ La Ley 194 dedica tres de sus artículos a las penas por aborto (Artículos 17, 18 y 19 de la Ley). El legislador prevé estas penas para tres tipos de situaciones. Primero, para aquellos sujetos que al practicar un aborto voluntario causen daño a la mujer: La intención aquí es proteger la integridad física de la mujer. La pena prevista por la Ley es de tres meses a dos años de prisión. Por otro lado, si el daño se produce quebrantando alguna de las normas sobre protección en el trabajo, la pena se agrava. Segundo, para los que practiquen el aborto en una mujer que no haya dado su consentimiento, la pena prevista es de cuatro a ocho años de prisión. En estas dos primeras situaciones la Ley atenúa la pena en caso de parto prematuro. Las penas se agravan considerablemente si del aborto no voluntario se derivan o bien la muerte de la mujer, o lesiones gravísimas, o daños graves. Tercero, se prevén penas para los que intervengan en abortos sin cumplir los procedimientos previstos por la Ley. Un comentario del sistema de penalización aparece en G. Dell'Osso y G.A. Norelli, "Aborto e deontologia médica", en P. Martini et al., *L' Aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. (Milán: Giuffrè, 1979), pp. 69-83. Véanse también, P. Nuvolone, "La nuova disciplina dell'aborto nella legislazione italiana" y T. Padovani, "Liceità dell'aborto e legge penale: osservazioni generali ed esperienza normativa italiana", presentados en las II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre la interrupción voluntaria del embarazo, Avila-Alcalá de Henares, 5-8 de junio de 1980.

²¹ Se considera delito el aborto practicado fuera de las circunstancias previstas por la Ley con excepción del aborto en caso de peligro para la vida de la madre, al que se le aplica la eximente general del estado de necesidad, como ocurría antes de la reforma liberalizadora. En los demás casos, esto es, cuando se demostrase que la mujer no se ha atendido a ninguno de los otros supuestos, su conducta sería ilícita y la pena se establecería en función del tipo de delito cometido, en virtud de lo contemplado entre los artículos 411 y 417 del Código Penal.

²² Artículo 4 de la Ley 194.

anomalías²³. Tal y como ha sido redactada la ley, las distintas indicaciones tienen que afectar a la salud física y psíquica de la mujer, por lo que el concepto de salud utilizado en el supuesto terapéutico es muy amplio, incluyendo el bienestar físico, psíquico y social.

La laxitud de la indicación terapéutica se refleja en otros aspectos. En primer lugar, el hecho de que se considere el estado de salud y las demás indicaciones no sólo en relación a como van a afectar a la mujer embarazada sino también al momento del parto y la maternidad. Es decir, el que una mujer considere que ser madre va a afectar negativamente a su estado de salud puede ser motivo de aborto. Por otro lado, la ley no dice "cuando concurren determinados supuestos la madre puede recurrir al aborto", sino que afirma "la mujer que perciba circunstancias por las cuales...", con lo que las indicaciones son subjetivas (es decir, lo que para una mujer es motivo de aborto no tiene porque serlo para otra). Por último, algunos autores señalan el hecho de que la Ley no hable de "peligro grave" para la salud sino de "peligro serio", es decir de menor gravedad²⁴.

La legislación española diseña un sistema de indicaciones, mediante la introducción en el código Penal del artículo 417 bis que despenaliza determinados supuestos²⁵. Contrariamente

²³ El concepto de salud tendría aquí un carácter restringido dada la interpretación, que como veremos mas adelante, se hace de la indicación terapéutica de base. Los casos típicos son la violación y el incesto pero se ha pensado también en interpretaciones más amplias. Véase C. Casini y F. Cieri, *La nuova disciplina dell'aborto*. (Padua: Cedam, 1978), p. 69. Para demostrar el carácter pro-abortista de la ley, algunos autores destacan el hecho de que no se hable de probabilidad de malformación sino simplemente de previsión, así como también el que no se especifique el grado del daño, es decir el que no se diga si tiene o no que ser de cierta gravedad.

²⁴ C. Casini y F. Cieri, *La nuova disciplina dell'aborto*. (Padua: Cedam, 1978).

²⁵ Desde un punto de vista jurídico, la principal diferencia respecto a la regulación italiana es que en esta última el aborto, siempre y cuando ocurra tal y como dice la ley, es un acto lícito. En España, sin embargo, se da un importante debate sobre la naturaleza jurídica de las indicaciones: no hay unanimidad sobre si éstas convierten al aborto que tenga lugar en los casos previstos en una acción lícita, o si por el contrario sigue permaneciendo un acto contrario a derecho al que no se exige responsabilidad criminal. En el ámbito jurídico, el debate que divide a la doctrina se expresa en términos de si las indicaciones son causas que excluyen de la antijuricidad o únicamente de la anticultabilidad. La diferencia es la siguiente. En el primer caso, una acción que haya sido recogida como delito en el Código Penal puede convertirse en lícita cuando ocurra en circunstancias tales que la ley indique que no debe ser desaprobada por el ordenamiento. Esto se puede hacer por dos motivos: (i) o bien porque deje de haber un interés que tutelar, (II) o bien porque se de un conflicto de intereses que se resuelva a favor del interés preponderante, es decir del que la ley decida tenga mayor valor. Las indicaciones en el aborto se concebirían como situaciones de conflicto en las que el legislador opta por que predomine el interés de la madre. La consecuencia es que la acción, al dejar de ser contraria a derecho, queda excluida tanto de responsabilidad criminal como de responsabilidad civil. Se convierte en acción lícita.

Las causas que excluyen de la culpabilidad tienen una naturaleza muy distinta. Existen varios motivos por los que se puede excluir de culpabilidad a un sujeto: (i) por las características del mismo (por ejemplo porque sea menor de edad), (II) porque se considere que no ha habido ni dolo ni culpa, y (iii) porque no se pueda exigir otra conducta. Pues bien, parte de la doctrina considera que las indicaciones forman parte de esta última categoría. Es decir, en determinadas circunstancias no se puede exigir a la mujer otra conducta distinta al aborto. La consecuencia

a lo que ocurre en la Ley italiana, las indicaciones no tienen un carácter subjetivo. La Ley dice textualmente: "No será punible el aborto [...] cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes"²⁶. La primera causa contemplada es que "sea necesario para evitar un grave peligro para la vida o salud física o psíquica de la embarazada". El concepto de salud es más restringido que en el caso italiano, refiriéndose exclusivamente al ámbito físico y psíquico²⁷. Con todo, el supuesto de salud psíquica, que no constaba en un primer borrador, supone introducir en el modelo un elemento ambiguo, dada la difícil definición de este concepto.

La segunda circunstancia contemplada por la Ley es que "el embarazo sea consecuencia de un hecho constitutivo de delito de violación". Esta indicación es más restrictiva que la italiana, al no tener en cuenta las circunstancias generales en las que ha tenido lugar la concepción, ni tampoco otro tipo de delitos sexuales²⁸. Finalmente, la indicación eugenésica hace referencia a que exista probabilidad de que el feto nazca con graves taras físicas y

de esta concepción es que si bien desaparece la responsabilidad criminal, no ocurre lo mismo con la responsabilidad civil pues la acción sigue siendo contraria a derecho, es decir sigue siendo ilícita. El efecto más importante es que una tercera persona puede tomar la legítima defensa del feto ante una acción ilícita.

La legislación española contempla tres supuestos: que exista un grave peligro para la salud física y psíquica de la mujer o su vida, que el embarazo sea producto de una violación, y que se presuma que el niño vaya a nacer con graves taras físicas o psíquicas. La doctrina está de acuerdo en que la indicación terapéutica, en lo que respecta a la vida de la madre es una causa de justificación, es decir que excluye de la antijuricidad. La explicación es obvia: se considera que la vida de la madre tiene mayor valor que la vida del feto, por lo que la acción de abortar se convierte en lícita. Sin embargo, no existe acuerdo sobre la naturaleza de las demás indicaciones. Algunos autores consideran que todas ellas son causas de justificación, mientras que otros creen que las indicaciones pueden únicamente excluir de la pena a la mujer que aborte. El Tribunal Constitucional también se ha manifestado a este respecto en su sentencia de 1985. A su entender, solamente la indicación terapéutica (vida y salud de la madre) es causa de justificación. La indicación ética excluiría a la mujer de responsabilidad criminal porque se considera que no se le puede exigir otra conducta al haberse atentado contra su derecho a la dignidad (otras interpretaciones hablan de que se está atentando la libertad de la mujer). Por otro lado, la indicación eugenésica excluiría a la mujer de la culpa porque se considera que dada la ausencia de políticas de apoyo a este tipo de problemas, no se puede exigir a la mujer que cargue con esa responsabilidad. La polémica sobre la naturaleza jurídica de las indicaciones está recogida en P. Laurenzo Copello, *El aborto no punible*. (Barcelona: Bosch, 1990), pp. 143-186. TB VIVES ANTON Y COBO DEL ROSAL).

²⁶ Ley Orgánica 9/1985 de 5 de Julio, de reforma del artículo 417 bis del Código Penal. BOE 166, 12 de Julio de 1985.

²⁷ Tanto la doctrina como el propio Tribunal Constitucional lo interpretan así. Por otro lado, también consideran que la referencia a la necesidad de aborto en este supuesto significa que no exista otro medio menos perjudicial para evitar el mal, es decir, que el conflicto no se pueda solucionar de otra forma. Finalmente, se interpreta que el peligro tiene que ser de cierta entidad en cuanto que suponga una disminución importante de la salud.

²⁸ La legislación alemana que es muy parecida a la española, es también mas amplia en este supuesto pues incluye abusos sexuales violentos, abusos a menos de 14 años, y personas que no hayan podido hacer resistencia (Cobo del Rosal). Cobo del Rosal considera que se tenían que haber tenido en cuenta otro tipo de delitos y no solo la violación.

psíquicas²⁹.

El siguiente aspecto que quiero tratar es el período en el que se autoriza el aborto. Generalmente, el establecimiento de unos plazos refleja tanto la voluntad de aumentar la protección del feto conforme éste se va desarrollando, como el deseo de minimizar el riesgo para la salud de la madre, que aumenta a partir de los tres primeros meses de embarazo. La legislación italiana autoriza el aborto en los supuestos expuestos, siempre y cuando tenga lugar dentro de los 90 primeros días de pregnancy. Después de ese período, la mujer puede interrumpir su embarazo únicamente cuando exista un grave peligro objetivo para su vida o para su salud física o psíquica³⁰. Aquí, el peligro deja de depender de cómo lo perciba la embarazada y la ley prevé controles médicos sobre las indicaciones³¹. El plazo máximo para el aborto es que exista posibilidad de vida autónoma del feto, aunque no se especifica cuando ocurre esto ya que la ciencia médica no ha establecido un criterio unánime al respecto³². Solo cuando la interrupción del embarazo sea necesaria para salvar la vida de la madre, la Ley autoriza a que no se respete ningún plazo, aunque en este caso se deberá hacer todo lo posible para que el feto sobreviva.

El artículo 417 bis establece distintos plazos en función del supuesto al que se vaya a

²⁹ Parte de la doctrina considera que la gravedad de la tara hace referencia a que sea incurable, pero otros autores así como el Tribunal Constitucional señalan que las taras tienen que ser de gran entidad y perdurables en el tiempo, pero no necesariamente irreparables. Al mismo tiempo, es suficiente con que exista probabilidad de malformación debido a que la ciencia médica tampoco es capaz de asegurar con plena certitud este tipo de diagnóstico.

³⁰ El aborto después de los 90 días está regulado en los artículos 6 y 7. Para un comentario de estos artículos, véase T. De Palma, "L'interruzione volontaria della gravidanza dopo i primi novanta giorni", en P. Martini et al., *L'aborto: aspetti medio-legali della nuova disciplina*. (Milán: Guiffirè, 1979), pp. 57-62. En el caso de peligro para la vida de la madre se hace referencia al embarazo o al momento del parto. Por tanto, el legislador no exige que el peligro sea actual, es decir que basta con que se prevea que el nacimiento del niño pueda poner en peligro la vida de la madre. Por otro lado, tampoco se exige que el peligro sea inevitable, esto es, la mujer puede optar por abortar aun cuando exista otro tipo de curación.

³¹ La Ley dice: "La interrupción voluntaria del embarazo, después de los 90 días, puede ser practicada [...]". A continuación, se señalan los supuestos. El peligro para la salud de la mujer debe de ser mayor en comparación con el período anterior a los tres meses, como se puede deducir del uso del calificativo "grave" frente al de "serio". El legislador considera que el peligro para la salud de la madre puede ser producto de dos causas: o bien de la existencia de malformaciones fetales relevantes, o bien de que se observen procesos patológicos en la madre. En este último punto, la Ley no especifica la entidad de los mismos. La Ley francesa es más estricta en este aspecto ya que exige que las malformaciones fetales sean declaradas incurables en el momento del diagnóstico. M. Zanchetti observa que esta no es una indicación eugenésica típica, al construirse en función de su repercusión en la salud de la madre. Véase su libro *La Legge sull'interruzione della gravidanza*. (Padua: Cedam, 1992), p. 179.

³² Según Zanchetti se suele fijar entre la semana 23 y 24, aunque observa que un grupo de científicos de la OMS ha puesto el límite en la semana 20. Por otro lado, este límite ha sido adoptado por la Ley de Missouri. Véase su libro *La Legge sull'interruzione della gravidanza*. (Padua: Cedam, 1992), pp. 191-192.

acoger la mujer embarazada, salvo en la indicación terapéutica que, como ocurre en el caso italiano, al incluir el riesgo vital para la madre, no está sujeta a ningún plazo. El supuesto ético establece el límite en las 12 primeras semanas, mientras que el eugenésico lo hace en las 22 primeras, momento a partir del cual los diagnósticos sobre malformaciones fetales son fiables y existe además posibilidad de vida extrauterina³³.

2.2. *Controles y mecanismos de disuasión.*

La principal característica de la ley italiana, como he señalado, es que no sigue un verdadero sistema de indicaciones. Ni la legislación crea instancias externas que se encarguen de la verificación de los supuestos autorizados, ni tampoco pretende que el procedimiento que tiene que seguir la mujer para abortar tenga un objetivo claro y efectivo de control³⁴. En cambio, a falta de controles la Ley prevé que se disuada a la mujer en su decisión. En España, la situación es bien distinta. La legislación sí que crea instancias de control para la aplicación de los supuestos, aunque no contempla mecanismos disuasorios. Con todo, la ausencia de dictámenes (previos a la intervención) en los que consten las verificaciones llevadas a cabo, no implica pena alguna para la mujer, aunque sí para los responsables de la práctica del aborto³⁵.

En Italia, la mujer que quiera interrumpir su embarazo puede remitirse a tres instancias distintas: (i) a un centro de planificación familiar, (II) a un centro sanitario o, (iii) a un médico

³³ El principal problema que se deriva del establecimiento de unos plazos es el de saber a partir de que momento se inicia el cómputo de los mismos. A este respecto, ni la Ley italiana ni la española se definen claramente. La mayor parte de la doctrina italiana interpreta, sin embargo, que los 90 días han de ser contados a partir de la concepción, momento que la ciencia médica fija 15 días después de la última menstruación de la mujer. La legislación española hace referencia a la gestación cuando regula la indicación eugenésica, aunque determinados autores consideran que por diversos motivos, el cómputo debería empezar en la anidación, es decir 15 días después de la fecundación. Ver Cobo del Rosal. La razón de mayor peso aludida por este autor es que existen anticonceptivos comúnmente utilizados que son en realidad anti-anidatorios, es decir que destruyen el feto cuando este se haya en el útero de la mujer. Cobo del Rosal cita la píldora postcoital (prohibida en España) y el DIU, sobre el cual existe la sospecha que pueda tener efectos anti-anidatorios.

³⁴ F. Muñoz Conde, "Interrupción voluntaria del embarazo", II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre interrupción voluntaria del embarazo, Ávila-Alcalá de Henares, 5-9 de Junio de 1980, pp. 223-227.

³⁵ El artículo 417 bis indica que la conducta de la mujer no es punible, tanto si la operación se practica en un centro no autorizado, como si se hace sin la emisión previa de dictámenes médicos. En el caso del personal sanitario sin embargo, la Ley no especifica nada por lo que cabe deducir que el incumplimiento de estos requisitos no lo exculpan de la pena, independientemente de que no se concrete su alcance.

de su confianza. Entre las distintas competencias que la legislación italiana atribuye a estas tres figuras, se incluye la función de "garantizar las necesarias verificaciones médicas", pero la ley no exige que el médico emita un dictamen en el que conste que la situación de la mujer encaja en las indicaciones autorizadas. La función de control en la legislación italiana no es más que aparente³⁶. Primero, las verificaciones deben hacerse respetando en cada caso la dignidad e intimidad de la mujer. Segundo, el diseño de las indicaciones hace muy difícil que el examen médico se convierta en un control externo: la embarazada que quiera abortar puede alegar razones de carácter socio-económico o familiares que nada tienen que ver con su estado de salud en su sentido más estricto. Tercero, el recurso al médico de confianza abre la posibilidad de evitar en la práctica las verificaciones, ya que la única condición que se le exige es que esté habilitado para el ejercicio de la profesión médica³⁷. Tampoco se le pide que sea especialista en Obstetricia y Ginecología. La Ley italiana solo prevé un control sobre las indicaciones en caso de abortos después de los 90 días de embarazo, en los que se exige además que el médico sea especialista. De hecho, la legislación solo castiga la ausencia de verificaciones cuando el aborto se practique después de los tres meses³⁸. En cambio, la disuasión desempeña un papel esencial en el proceso que permite el acceso al aborto en Italia. Contrariamente a lo que ocurre en caso de que el aborto se produzca fuera de la causas indicadas por la Ley, el incumplimiento de los requisitos de disuasión previstos se castiga con penas de hasta tres años de cárcel para el autor y con una multa para la mujer³⁹. La mujer que quiera abortar en Italia debe ser informada pero, sobre todo, tiene que atenerse a un proceso de disuasión para que

³⁶ Según ha señalado G. Dell'Osso, la mujer es la protagonista absoluta en el procedimiento para la obtención del aborto. Véase su artículo "I soggetti della vicenda abortiva: la donna, il padre, il medico" en P. Martini et al., *L'aborto: aspetti medio-legali della nuova disciplina*. (Milán: Guiffre, 1979), pp. 23-28. Véase también, C. Lorè, "L'interruzione volontaria della gravidanza entro i primi novanta giorni" en P. Martini et al., *L'aborto: aspetti medio-legali della nuova disciplina*. (Milán: Guiffre, 1979), pp. 37-62.

³⁷ Cabe destacar que en una versión previa se exigía que el médico tuviese además cinco años de experiencia.

³⁸ Cuando el aborto haya tenido lugar después de los 90 primeros días de embarazo, el legislador prevé una pena no solo por incumplimiento de las formalidades indicadas, sino también por no respetar las circunstancias que legalizan el aborto, en virtud de que se penaliza el mismo cuando no se hayan realizado las verificaciones médicas requeridas. En este caso, el legislador pretende proteger además de la integridad de la mujer, la vida del feto, por considerar que por su mayor desarrollo se debe atribuirle un mayor valor. La pena prevista es de uno a cuatro años de cárcel para el autor y hasta seis meses para la mujer.

³⁹ Artículo 19 de la Ley 194.

recapacite sobre su decisión y se asegure de que ésta es la adecuada⁴⁰. La Ley atribuye a los centros de planificación y a los centros sanitarios la función de disuadir a la mujer en su decisión de abortar, aunque no especifica que el médico de confianza deba hacerlo⁴¹. Por lo demás, sea cual sea la instancia a la que haya acudido la embarazada para presentar su petición, ésta debe cumplir un plazo de reflexión de siete días, con el fin de que recapacite sobre su decisión⁴². La disuasión solo deja de aplicarse en caso de abortos después de los 90 días (en los que en cambio se lleva a cabo un auténtico control sobre las indicaciones) y en casos de urgencia⁴³.

La importancia de la disuasión en la legislación italiana se ve reflejada, además, en el hecho de que la Ley 194 dedique parte de su atención a la principal institución encargada de prevenir el aborto, el centro de planificación familiar. Esta institución fue creada en 1975 con la idea de que cumpliera dos funciones: (i) asistir en los aspectos psicológicos, sociales y

⁴⁰ La función de informar a la mujer deben cumplirla las tres instancias a las que ésta puede dirigirse, el centro de planificación familiar, el centro sanitario y el médico de confianza. El proceso de información consiste en asesorar a la mujer sobre sus derechos. La legislación especifica el contenido de los mismos cuando regula las funciones del centro de planificación familiar y del centro sanitario al hacer referencia a "sus derechos como trabajadora y como madre". Sin embargo, la Ley no es explícita en el caso del médico de confianza. Algún autor considera que la función de información atribuida al médico personal es puramente retórica, pues éste no tiene por que conocer la legislación al respecto. En contra de esta interpretación, se podría argüir que la Ley 194 atribuye también al médico la función de informarla sobre las intervenciones de carácter social existentes, por lo que el desconocimiento del médico en materia legislativa puede suplirse si éste informa a la mujer sobre los centros de asesoramiento a los que ella puede acudir para hacer valer sus derechos.

⁴¹ La Ley dice textualmente: "El consultorio y la estructura socio-sanitaria [...] tienen la obligación en cada caso [...] de examinar con la mujer y con el padre del concebido [...] las posibles soluciones a los problemas propuestos, de ayudarla a superar las causas que podrían inducirle a la interrupción del embarazo, de permitirle hacer valer sus derechos como trabajadora y madre, de promover toda la intervención oportuna con el objetivo de apoyar a la mujer, ofreciéndole todas las ayudas necesarias durante el embarazo y después del parto". En el caso del médico de confianza, la Ley dice: "[...] el médico de su elección [...] la informa de sus derechos y de las prestaciones de carácter social a las cuales ella puede tener acceso, así como de los consultores y de las estructuras socio-sanitarias".

⁴² El procedimiento consta de dos fases. La primera es la visita médica, que tiene como objetivo informar, apoyar o disuadir a la embarazada, en función del tipo de instancia a la que ella haya recurrido. Al final del encuentro, el médico prepara un documento en el que debe constar el estado de embarazo así como la petición de la mujer. En este documento deben constar las firmas de ambos. A partir de ese momento, la embarazada está obligada a reflexionar sobre su decisión durante siete días. Una vez transcurrido este período, la mujer puede abortar presentando el documento en cualquier centro autorizado, a diferencia de la legislación francesa que prevé un doble encuentro con el médico, antes y después del período de reflexión.

⁴³ El médico decide si existen o no condiciones que hagan urgente la intervención. Si considera que si las hay, entrega a la mujer un certificado que se diferencia del documento del procedimiento ordinario en que en el no debe firmar la mujer, por lo que se deduce que es el médico el único que asume la responsabilidad del acto. La embarazada puede acudir directamente a un centro autorizado sin necesidad de esperar siete días.

sanitarios a la familia y a la madre, y (II) desarrollar campañas informativas así como suministrar los medios necesarios para prevenir los embarazos involuntarios⁴⁴.

La Ley 194 dedica los artículos 2 y 3 a los centros de planificación familiar. El primero de ellos amplía su ámbito de actuación, al atribuirle la nueva función de disuadir a la embarazada⁴⁵. Estos centros deben contribuir a que la mujer supere las causas que la inducen al aborto⁴⁶. El legislador también atribuye a esta institución una función de ayuda a la mujer, cuando su embarazo conlleve problemas que no puedan resolver las estructuras locales o regionales. El objetivo principal de los centros de planificación familiar, por tanto, es conseguir que la mujer no llegue a interrumpir su embarazo por falta de información o de apoyo. Por lo demás, el legislador pretende hacer efectivas las nuevas funciones ampliando sustancialmente el presupuesto destinado a los mismos⁴⁷.

Contrariamente a la Ley italiana, la legislación española introduce controles en las tres indicaciones autorizadas. En el caso de los abortos terapéutico y eugenésico, los diagnósticos referentes a la salud de la madre y a las malformaciones fetales deben constar en un dictamen. Este mecanismo de control es exigido en la sentencia del Tribunal Constitucional en la que estableció que la protección del feto requería, entre otros elementos, la verificación de las circunstancias alegadas por la mujer⁴⁸. A diferencia de la legislación italiana, en España no es suficiente con que la embarazada alegue, por ejemplo, que su embarazo repercute en su salud, sino que tiene que haber una comprobación objetiva de las repercusiones. Por otro lado, tanto en la indicación terapéutica como en la eugenésica, la legislación prevé que el dictamen se emita con anterioridad a la intervención, aunque en ninguno de los dos casos se precisa el

⁴⁴ Ley del 29 de Julio de 1975, n.405, cuyo nombre es "Istituzione dei consultori familiari". Esta ley está recogida en F. Sanna, *L'Aborto in Italia*. (Roma: Lavoro, 1989), pp. 141-143.

⁴⁵ La Ley también atribuye a los centros de planificación familiar la función de informar a la mujer embarazada. La información debe cubrir varios aspectos: (i) darle a conocer sus derechos en base a la legislación estatal y regional, (II) informara sobre los servicios sociales, sanitarios y asistenciales que operen en su territorio, y (iii) asistirle sobre sus derechos como trabajadora.

⁴⁶ Obsérvese el carácter repetitivo de este punto, pues queda recogido en el artículo 2 y en el 5.

⁴⁷ Artículo 3 de la Ley 194. La Ley sobre centros de planificación familiar había previsto asignar una cantidad de liras para el año 1975 y para los años sucesivos. Estas cantidades debían repartirse entre las regiones en función de dos criterios, la población residente y la tasa de mortalidad y natalidad infantil. La Ley 194 amplía el presupuesto que se debe repartir en función de los criterios señalados.

⁴⁸ Fundamento TC.

plazo. Al mismo tiempo, la persona que elabore el dictamen tiene que ser distinta de la que realice el aborto y, además, debe ser especialista⁴⁹. Un único elemento diferencia el dictamen del aborto terapéutico y eugenésico: en el primer caso tiene que ser emitido por un solo médico, mientras que en el segundo por dos.

En la indicación ética, no se exige ningún dictamen pero sí que haya habido denuncia de la violación. La denuncia, de hecho, puede interpretarse como un mecanismo de control⁵⁰. La legislación presume que se ha producido violación cuando ésta haya sido denunciada, pero no se exige la comprobación de que el delito haya tenido realmente lugar. La verificación implicaría intervención médica, policial y judicial, no permitiendo respetar los límites temporales previstos.

En España, el artículo 417 bis no contiene mecanismos de disuasión. En el posterior desarrollo de esta ley, en el Decreto de 1986, aunque se prevé que se informe a la embarazada cuando vaya a abortar no se dice que haya que disuadirla⁵¹. La regulación administrativa previa, sin embargo, atribuía una función más clara a la información con fines disuasorios⁵². Como principio general, se establecía que los profesionales sanitarios debían informar a la solicitante sobre las consecuencias del aborto o de la prosecución del embarazo, así como sobre las medidas de apoyo de carácter social y familiar existentes⁵³. Estos objetivos aspiraban a hacerse efectivos mediante la creación de unas comisiones de evaluación, cuya principal misión era informar y asesorar sobre los problemas con los que podía encontrarse la mujer embarazada⁵⁴. En la práctica, sin embargo, las comisiones de evaluación funcionaron, durante el breve tiempo que estuvieron en vigor, no ya como instancias de disuasión sino de control

⁴⁹ Respecto a la indicación terapéutica, la ley se refiere a "un médico de la especialidad correspondiente", mientras que en la eugenésica se habla de "especialistas".

⁵⁰ (Cobo del Rosal)

⁵¹ La legislación española que regula estos aspectos actualmente es el decreto del 24 de Noviembre de 1986, del Ministerio de sanidad y consumo, cuyo nombre es "Aborto. Centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la practica legal de la interrupción voluntaria del embarazo".

⁵² Nos referimos a la Orden 31 Julio 1985, del Ministerio de Sanidad y Consumo, cuyo nombre es "Centros Sanitarios. Requisitos para la practica del aborto".

⁵³ Disposición final primera de la Orden Ministerial.

⁵⁴ Las Comisiones de Evaluación debían estar integradas por: (i) un Director médico o un facultativo en quien delegase, (ii) un Jefe de Enfermería o una persona en quien delegase, (iii) un médico especialista en Obstetricia y Ginecología, (iv) un Psiquiatra o Psicólogo, y (v) un Asistente Social.

sobre los supuestos alegados por la mujer embarazada⁵⁵. El Decreto de 1986 suprime las comisiones de evaluación y la referencia general a la función de información que debían cumplir los profesionales sanitarios. Sin embargo, al regular los centros acreditados para la práctica del aborto, el Decreto exige que los locales cuenten con un despacho para información y asesoramiento y con material didáctico e informativo pero, a diferencia de lo que ocurre en la Ley italiana, se entiende que el acceso a la información es voluntario para la embarazada.

Termino este apartado refiriéndome brevemente a la cuestión del aborto en menores de edad, ya que este asunto fue muy discutido durante el proceso de formulación de la política en Italia y constituyó un aspecto importante de las concesiones que se hicieron a los grupos católicos. La legislación italiana fija la edad legal para el aborto en los 18 años. Cuando la embarazada es menor la Ley prevé un procedimiento distinto al ordinario: la petición de aborto debe ir acompañada del consentimiento de los que ejercen la tutela o potestad. A falta de aprobación de los padres o tutores, la legislación exige el consentimiento del juez tutelar de menores⁵⁶. El juez puede autorizar o no el aborto. Su decisión es discrecional. La única excepción se produce cuando pelagra la salud de la menor. En este caso, el médico puede autorizar directamente el aborto mediante un certificado, sin necesidad de que se recurra a los padres o al juez⁵⁷. Si las menores abortan sin respetar los contenidos de la Ley, ésta prevé que queden exentas de la pena⁵⁸. La legislación española no dedica ninguna atención al aborto en

⁵⁵ Estos aspectos estaban recogidos en la Orden del 31 de Julio de 1985, (Ministerio de Sanidad y Consumo), nº184, que estuvo en vigor hasta Noviembre de 1986. En el verano de 1986, un informe del Ministerio de Sanidad reconocía que las comisiones de evaluación habían actuado como órganos de control. Informe sobre desarrollo de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, Ministerio de Sanidad y Consumo (Julio, 1986).

⁵⁶ La Ley considera cuatro razones por las que la niña embarazada deba recurrir al Juez, a falta del consentimiento de sus padres o tutores. Estas son: (i) que existan motivos que impidan consultar a los mismos, (II) que existan motivos que desaconsejen la consulta (por ejemplo, que se sospeche que los padres van a obligar a la niña que aborte), (iii) que los padres o tutores rechacen dar su consentimiento, o (iv) que estos expresen pareceres diversos.

⁵⁷ Por otro lado, cuando la menor vaya a abortar después de los 90 días de embarazo deberá seguir el mismo procedimiento que la mujer adulta.

⁵⁸ El legislador prevé penas más severas para los que lleven a cabo los abortos en menores e incapacitadas, tanto porque éstos se hayan producido fuera de los casos previstos, como porque no se hayan respetado las modalidades indicadas. La Ley contempla cuatro circunstancias en las que se agrava la pena: (i) la muerte de la mujer (de tres a siete años de prisión), (II) lesiones personales gravísimas (de dos a cinco años de prisión), (iii) daños graves (la mitad de la pena anterior), y (iv) la muerte o lesiones de la menor o incapacitada (la ley prevé un aumento de la pena con respecto a la muerte o lesión de la mujer adulta y capaz, pero no especifica la cuantía del mismo). La mujer, como he dicho, queda exenta de la prisión o de la multa, por considerar que ni a la menor ni a la incapacitada se les puede exigir responsabilidad sobre sus actos.

menores. Sin embargo, el Código Penal considera menores a todas aquellas personas cuya edad sea inferior a los 16 años, por lo que el ámbito de aplicación de la Ley es mayor que en Italia⁵⁹.

3. Las normas para la ejecución de la política.

En este apartado trato las reglas que en ambos países se formularon para la aplicación de la política. Así como el sistema de indicaciones italiano es más proabortista que el español, en las normas previstas para su ejecución sucede lo contrario. En Italia, la Ley introduce mecanismos de obstrucción para la práctica del aborto en el sector privado, en un contexto de índices previsiblemente altos de objeción de conciencia. En España, la legislación intenta amortiguar la objeción por parte del personal sanitario fomentando la creación de clínicas privadas. En este apartado, analizo los centros autorizados para la práctica del aborto, la financiación de las operaciones y la regulación sobre objeción de conciencia.

3.1. Centros autorizados y financiación.

En Italia, la Ley 194 dedica el artículo 8 a regular los aspectos relacionados con la ejecución de la política y, en concreto, los centros autorizados para realizar abortos así como su financiación. En España la legislación administrativa es la que se ha encargado de estos aspectos. A grandes rasgos, la diferencia entre la regulación que se ha hecho en los dos países es la siguiente. La Ley italiana ha impedido la creación de clínicas privadas especializadas exclusivamente en la práctica del aborto, restringiendo en gran medida la realización de las intervenciones al ámbito de la sanidad pública, que asume la financiación de las mismas. La legislación española, por el contrario, ha fomentado el desarrollo de centros privados especializados, que en la práctica llevan a cabo la mayor parte de los abortos realizados en el país. El estado asume los gastos de las operaciones que se realicen en sus estructuras sanitarias,

⁵⁹ Por otro lado, la legislación italiana también contempla el aborto en caso de ,mujeres incapacitadas, aspecto que tampoco trata la Ley española. En Italia, la petición de aborto por enfermedad mental debe de ser realizada por dos personas, la propia mujer y el tutor. Aquí también es el juez el que si autorizar o no a la mujer a abortar.

mientras que la financiación corre a cargo de la mujer cuando haya acudido a una clínica privada.

Ambas legislaciones también se diferencian por las penas previstas en caso de la realización de abortos en centros sanitarios que no hayan respetado los contenidos de la Ley. En el caso italiano, se penaliza tanto al autor del aborto como a la mujer: el primero con una pena que puede alcanzar hasta los tres años de cárcel y la segunda con una multa⁶⁰. La Ley española, en cambio, no penaliza a la mujer cuando haya abortado en un centro no acreditado, aunque sí al responsable de la operación⁶¹.

En Italia, la mujer que quiera abortar dentro de la sanidad pública puede acudir a un hospital general (provincial o regional), a un hospital especializado o a centro de salud municipal⁶². La legislación contempla también que los abortos se puedan realizar en tres tipos de entes privados: los institutos eclesiásticos que ejerzan asistencia sanitaria, los hospitales evangélicos (religiosos pero no católicos), y las clínicas sanitarias privadas⁶³. La legislación no prevé ningún tipo de restricción para los entes de carácter religioso, aunque por razones obvias se puede suponer que éstos no asuman la realización de interrupciones voluntarias del embarazo. Sin embargo, las clínicas sanitarias privadas no pueden realizar un número ilimitado de intervenciones. La Ley indica que estos centros tienen que atenerse a uno de los dos siguientes criterios: (i) el porcentaje de abortos que realicen no puede ser inferior al 20 por ciento del total de operaciones quirúrgicas habidas en ese centro el año anterior, y (II) el porcentaje de días de reposo a causa de una intervención abortiva no puede ser inferior al 20 por ciento del total de días de reposo contabilizados por cualquier otra causa. Las clínicas privadas pueden elegir el criterio al que prefieren atenerse. Además, la legislación otorga al Ministro de Sanidad la facultad de aumentar los porcentajes establecidos.

⁶⁰ Artículo 19 de la Ley 194.

⁶¹ Esta previsión fue incluida por iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista durante los segundos debates parlamentarios. Comisiones, CDI, II Legislatura, 14 de mayo de 1985.

⁶² La Ley exige que los centros municipales estén adscritos a un hospital. Esta es una medida previsoras por si surgen complicaciones en la intervención, o por si se requiere para la realización de pruebas material especializado que solo tengan los hospitales generales.

⁶³ La Ley 194 hace referencia a los institutos o entes regulados en : (i) la Ley del 12 de febrero de 1968, numero 132, (II) la Ley del 26 de noviembre de 1973, numero 817, y (iii) el decreto del 18 de Junio de 1958, numero 754. Los centros eclesiásticos tienen que estar clasificados como hospitales generales o especializados.

Los límites mínimos fijados por la Ley italiana se adoptaron con la intención de restringir el aborto en el ámbito de la sanidad privada⁶⁴. Al establecer que el total de abortos o de días de reposo a causa de los mismos tienen que suponer un porcentaje mínimo respecto al total de intervenciones que se realicen por otro motivos, el legislador está prohibiendo indirectamente la creación de clínicas privadas especializadas exclusivamente en interrupciones voluntarias del embarazo. Por otro lado, la Ley está obligando a los centros privados a no asumir en ningún caso menos de un determinado porcentaje de abortos en relación a total de intervenciones que realicen. En definitiva, la legislación ofrece a las clínicas privadas dos opciones: o bien no practicar abortos o bien destinar al menos el 20 por ciento de sus *recursos* materiales y humanos a los mismos⁶⁵. Aun así, se puede pensar que la Ley italiana deja abierta la posibilidad de crear en el futuro clínicas de abortos especializadas, en caso de que un ministro de Sanidad a favor de esta opción decidiese ampliar el límite hasta su máximo, estableciendo que el total de interrupciones voluntarias del embarazo llegasen a representar el 100 por ciento del total de operaciones⁶⁶.

En España, el Real Decreto del 21 de Noviembre de 1986, regula los centros autorizados para la práctica del aborto. Desde la entrada en vigor de la Ley, en julio de 1985,

⁶⁴ G. Berlinguer, uno de los parlamentarios comunistas que fue protagonista en la elaboración de la ley, reconoció que los porcentajes establecidos se habían puesto para evitar la creación de clínicas privadas especializadas en la práctica del aborto. También señaló que se había tenido en cuenta la salud de la mujer, entendiendo que los hospitales públicos podían resultar más seguros. En cualquier caso, asegura que se era consciente de que el tipo de regulación que se había hecho iba a dificultar el acceso al aborto en Italia. Véase su libro *La Legge sull'aborto*. (Roma: Editori Riuniti, 1978), pp. 102-103. La misma interpretación se defiende en I. Piva, "Aspetti medico-sociali", en P. Martini et al., *L'Aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. (Milán: Giuffrè, 1979), pp. 63-73. Sin embargo, algunos autores consideran que la voluntad de no privatizar el aborto no es más que aparente porque el legislador ha establecido un porcentaje límite mínimo pero no máximo, por lo que está mostrando que lo que le preocupa es el uso del poder del Ministro en sentido restrictivo pero no extensivo. Si se tiene en cuenta el contexto político en el que se hizo la legislación, esta interpretación no resulta convincente. Los autores están pensando en la opción de que el Ministro de Sanidad amplíe los límites hasta su máximo, de forma que las clínicas puedan llegar a realizar un 100 por ciento de abortos sobre el total de operaciones. Pero dado que el Ministro de Sanidad iba a estar en un Gobierno (de coalición o no) democristiano, a corto plazo esta hipótesis era poco plausible. Lo que quizás pueda ser cierto es que optase por un porcentaje mínimo para dejar abierta la opción de crear clínicas especializadas en el futuro, aunque no he encontrado pruebas que lo demuestren. Sobre esta última interpretación mencionada, veáanse C. Casini y F. Cieri, *La nuova disciplina dell'aborto*. (Padua: Cedam, 1978) y G. Galli et al., *L'Interruzione volontaria della gravidanza*. (Milán: Giuffrè, 1978), pp. 211 y ss.

⁶⁵ Aun suponiendo que el aborto sea una operación poco costosa, las clínicas tienen que o bien utilizar un mínimo de sus quirófanos y de sus médicos en la práctica del aborto (si se atienen al primer criterio), o bien un mínimo de sus habitaciones (si se atienen al segundo criterio).

⁶⁶ Véase la nota 58.

hasta la aprobación de este Decreto, ninguna clínica privada había solicitado su acreditación, por lo durante más de un año en España no se habían registrado intervenciones en el sector privado⁶⁷. Las clínicas habían seguido actuando al margen de la ley. Esto se debía sobre todo a la regulación prevista en la Orden ministerial, en vigor hasta la entrada del Decreto. En ella, el material sanitario exigido a las clínicas era muy costoso, por lo que ninguna había pedido oficialmente la autorización.

Para remediar esta situación, el Decreto introduce una distinción entre abortos de bajo riesgo (que no superen las 12 semanas de embarazo) y de alto riesgo (que superen este plazo). En el primer caso se exige un material menos sofisticado y, por tanto, menos costoso que en el segundo. En concreto, se establecen tres diferencias: (i) las clínicas para abortos de alto riesgo deben tener unidades de obstetricia y ginecología, frente a las de bajo riesgo que cuentan solamente con un médico especialista en la materia; (II) las clínicas para abortos de alto riesgo deben tener laboratorios de análisis, anestesia y reanimación, mientras que las otras requieren únicamente el material necesario para llevar a cabo estas funciones.; y (iii) las clínicas de alto riesgo deben disponer de instalaciones de hospitalización mientras que basta con que las de bajo riesgo estén adscritas a un centro hospitalario para los casos en los que surjan complicaciones⁶⁸.

El Decreto, que preveía que los centros sanitarios públicos que cumpliesen con los requisitos quedasen automáticamente acreditados para la practica del aborto, llevó a que las clínicas privadas saliesen poco a poco de la ilegalidad y que se desviase la ejecución de la política hacia el sector de la sanidad privada.

Casi dos años después de la entrada en vigor del Decreto, el Ministerio de Sanidad registró un total de 661 abortos en los hospitales públicos, frente al total de 24.080 de las

⁶⁷ Eso consta en el Informe de la Subdirección de Información Sanitaria y Epidemiológica del Ministerio de Sanidad y Consumo (Febrero, 1989).

⁶⁸ En concreto, el Decreto establece que los centros para la práctica de abortos de bajo riesgo cuenten con un médico especialista en Obstetricia y Ginecología, personal de enfermería, un Auxiliar Sanitario y un Asistente Social. Las instalaciones deben reunir las condiciones de habitabilidad e higiene requeridas en cualquier centro sanitario. Su espacio físico debe incluir como mínimo: una recepción, un despacho de información y asesoramiento, una sala adecuada para la realización abortos, y una sala de descanso y recuperación. Además del material propio de una consulta de medicina de base, las clínicas deberán contar con: material necesario para la exploración ginecológica, material necesario para realizar la practica del aborto, material informativo y didáctico, material para análisis clínicos, anestesia y reanimación, y depósitos de plasma. Las clínicas que vayan a atender abortos de alto riesgo, además de lo señalado, deben contar con unidades de enfermería.

clínicas privadas⁶⁹. En 1994, la clínica más grande de la Comunidad Autónoma de Madrid estimó que el 93 por ciento de los abortos realizados en la región se habían efectuado en el sector privado. Con todo, se sospecha que se registran menos abortos de los que en realidad se producen. En 1989, el número de abortos notificados por los sectores público y privado era 30.552, cuando el Ministerio de Sanidad había estimado que en ese año se habían practicado aproximadamente 100.000 abortos en España⁷⁰. En el año 1992, la cifra solo había ascendido hasta 47.397⁷¹.

3.2. *La objeción de conciencia.*

Las legislaciones italiana y española reconocen el derecho a la objeción de conciencia como un derecho. La Ley 194 considera que pueden atenerse a la objeción de conciencia los profesionales de la medicina así como todas aquellas personas que ejerzan actividades auxiliares relacionadas con la práctica del aborto, aun cuando no formen parte del personal sanitario como en el caso de los asistentes sociales⁷². Para que un médico o un auxiliar se atenga al derecho a la objeción tiene que seguir un determinado procedimiento. La objeción debe comunicarse al director sanitario del centro en el que se vaya a practicar el aborto⁷³. La Ley exige también que la declaración del objetor se haga en el mes sucesivo a la entrada en vigor de la ley o a la de incorporación de los médicos y auxiliares en un centro que practique el aborto. En caso de que la objeción se manifieste en cualquier otro momento se hace efectiva únicamente tras haber transcurrido un mes desde la declaración.

La objeción de conciencia no se concibe como un derecho absoluto: el legislador obliga

⁶⁹ Informe de la Subdirección sanitaria y epidemiológica, Ministerio de Sanidad y Consumo (Febrero, 1989).

⁷⁰ *El País*, 25 de Junio de 1992.

⁷¹ *ABC*, 29 de Junio de 1994.

⁷² La Ley italiana dedica el artículo 9 a regular la objeción de conciencia. La objeción de conciencia ante el aborto ha sido comentada por P. Martini en su artículo "L'obiezione di coscienza" en P. Martini et al., *L'Aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. (Milán: Giuffrè, 1979), pp. 29-36. Véase también, V. D'Ambrosio, "La cosiddetta 'obiezione di coscienza' nell'interruzione volontaria della maternità. La normativa italiana e i problemi connessi", II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre interrupción voluntaria del embarazo, Ávila-Alcalá de Henares, 5-9 de Junio de 1980.

⁷³ La legislación no precisa si la declaración debe ser oral o escrita.

al médico objetor a intervenir en la práctica del aborto cuando sea necesario para salvar la vida de la madre y haya sido imposible recurrir a personal no objetor. La legislación, además, limita el derecho a la objeción a aquellas actividades directamente relacionadas con la operación quirúrgica, excluyendo de la misma la asistencia precedente o posterior a la intervención. Finalmente, la ley entiende que cuando el objetor participe en un proceso de interrupción del embarazo, su objeción queda inmediatamente revocada.

En España, ni el Artículo 417 bis ni el Decreto de 1986 regulan la objeción de conciencia. El Tribunal Constitucional, sin embargo, reconoce en su sentencia de 1985 este derecho al personal sanitario. El Tribunal considera que, en virtud del artículo 16.1 de la Constitución Española en el que se garantiza la libertad religiosa e ideológica, queda automáticamente reconocido el derecho a la objeción de conciencia, aun cuando las normas del Estado no lo regulen. Esto es así porque los derechos fundamentales contenidos en la Constitución tienen una aplicación directa⁷⁴.

La única intervención estatal con respecto a la objeción de conciencia fue una circular interna elaborada por el Ministerio de Sanidad en agosto de 1985. En ella, se decide que los médicos no dispuestos a participar en la práctica del aborto declarasen su objeción. Contrariamente a lo que ocurre con la regulación italiana, la circular opta por un modelo completamente laxo: el personal sanitario podía manifestar su objeción en todos o en algunos supuestos de aborto y ante casos concretos o de forma indefinida.

Con todo, la circular en cuestión no remediaba el vacío legislativo. Esto ha llevado a diversas interpretaciones sobre aspectos concretos de la aplicación de este derecho. A este respecto, no existe unanimidad sobre si la objeción puede ser alegada con respecto a las actividades preparatorias y consiguientes a la operación quirúrgica, o sobre si la declaración debe de ser presentada de forma genérica por el objetor o, por el contrario, debe hacerse ante casos concretos. Un mayor acuerdo, sin embargo, se ha producido sobre de los límites a los que debe someterse el derecho a la objeción, entendiendo que este debe ceder ante el peligro de vida de la madre⁷⁵. Igualmente, se estima que la falsedad de la declaración, por ejemplo en

⁷⁴ Fundamento Jurídico 14 de la Sentencia 53/1985.

⁷⁵ En esta situación, la doctrina considera que el médico tiene que intervenir, pues si no lo hiciese se podría considerar que ha habido delito por omisión. Esto está discutido en A. Ruiz Miguel, *El aborto: problemas constitucionales*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990), p.122.

el caso de un médico que se haya declarado objetor en un hospital público y practique abortos en clínicas privadas, anula la validez de la objeción, además de ser susceptible de sanción por haberse cometido fraude.

Los Códigos deontológicos italiano y español prohíben a los médicos la práctica del aborto. Los índices de objeción en ambos países son muy altos. En Italia, al año de entrar en vigor la Ley, el 72 por ciento de los profesionales de la medicina se habían declarado objetores. En 1983, la cifra había disminuido al 51 por ciento, aunque seguía siendo muy alta en algunas regiones del sur de Italia. Ese mismo año, la región con el índice más alto era Basilicata, con un 79 por ciento de médicos objetores. En España, los índices de objeción son aun más elevados.

4. Mecanismos de ampliación y restricción en las legislaciones.

Como ha quedado de manifiesto, las legislaciones italiana y española recogen mecanismos algunos de los cuales intentan ampliar y otros restringir el alcance del aborto. En este último apartado, presento, a modo de recapitulación, los elementos proabortistas y antiabortistas de ambas leyes, con el fin de mostrar que, las soluciones políticas ante el aborto pueden situarse a medio camino entre las dos posturas radicales que normalmente protagonizan el debate sobre esta cuestión. Los casos expuestos, en definitiva, revelan que las leyes pueden ser, en cierta medida, conciliadoras. El carácter de las legislaciones no es casual: ambas encuentran fundamento en sentencias de los Tribunales Constitucionales, que enfrentan los derechos de la mujer al valor atribuido al feto y opta por una perspectiva intermedia entre la defensa absoluta de uno y otro. Generalizando mucho, se puede decir que los mecanismos de ampliación y restricción del aborto en las legislaciones italiana y española se articulan de manera opuesta. Los elementos proabortistas de la Ley 194 quedan plasmados en un modelo falso de amplias indicaciones, mientras que los elementos antiabortistas se concretan sobre todo en las reglas para la puesta en práctica de la política. Por el contrario, la regulación española muestra el valor atribuido al feto en el diseño de un sistema de indicaciones relativamente restringido. El interés de proteger los derechos de la mujer, sin embargo, aspira a hacerse efectivo mediante las normas que ejecutan la política. Con todo, los mecanismos de ampliación y restricción no se distribuyen de forma tan clara. La Ley italiana, por ejemplo, compensa la

falta de control sobre las indicaciones obligando a disuadir a la mujer en su decisión. En España, el sistema de indicaciones contempla el ambiguo supuesto de salud psíquica. La siguiente tabla sintetiza el contenido de las legislaciones.

Tabla 1.1. Características de las legislaciones italiana y española sobre el aborto.

	Legislación italiana	Legislación española
<i>Políticas sobre aborto</i>		
Causas de aborto	terapéutico, eugenésico, ético y social	terapéutico, eugenésico y ético
Penalización	no	sí
Controles	no (solo denuncia en aborto ético)	sí (aborto terapéutico: dictamen de un médico especialista; aborto eugenésico: dictamen de dos médicos especialistas; aborto ético: denuncia)
Penalización	no	no a la mujer, sí al autor
Plazos	90 días	solo en casos de aborto eugenésico (22 semanas) y ético (12 semanas)
Disuasión	sí (consulta obligatoria con los centros de planificación familiar y plazo de reflexión de siete días)	no
Penalización	sí	no
Edad legal	18 años	16 años
<i>Normas de ejecución de las políticas</i>		
Centros autorizados	públicos/privados (20%)	públicos/privados
Penalización	sí	no mujer, sí autor
Objeción de conciencia	sí	sí

Fuente: elaboración propia.

Los elementos proabortistas de la legislación italiana quedan todos recogidos en el

diseño de un sistema de indicaciones falso⁷⁶. El modelo admite una amplia gama de causas (aborto terapéutico, ético, eugenésico y social) que deben afectar a la salud física, psíquica y social de la madre. Además, la Ley italiana no prevé ningún mecanismo de control sobre las indicaciones: no señala que un médico u otra instancia se asegure de que la alegación de la mujer encaje en las circunstancias previstas. La legislación diseña un sistema de indicaciones que, en realidad encubre una ley de plazos. Este argumento se refuerza por el hecho de que no se castigue a los implicados en un aborto (bien sea la mujer o el autor del mismo) cuando éste se haya producido fuera de las causas enunciadas, por lo que parece deducirse que no existen abortos que no queden recogidos en la legislación. En cambio, la falta de control se atenúa mediante mecanismos disuasorios sobre la mujer embarazada, cuyo incumplimiento está penalizado.

Los elementos antiabortistas, en cambio, son más claros en las normas para la puesta en práctica de la política. La legislación impide la creación de clínicas privadas especializadas en practicar abortos. Esta medida, al fomentar las interrupciones voluntarias del embarazo en la sanidad pública, ofrece la ventaja de responsabilizar al estado de la financiación de las operaciones. Sin embargo, los altos niveles de objeción de conciencia alcanzados por el personal sanitario en un país católico como Italia, particularmente en las regiones del mediodía, ha conducido a la obstrucción de la ejecución de la política, al no existir un sector privado consolidado capaz de amortiguar los efectos de dicha objeción en el ámbito público. De hecho, en las regiones mencionadas las dificultades con las que se encuentran las mujeres que quieren abortar ha producido un importante desplazamiento de las mismas hacia las zonas de menor tradición católica, por lo que el turismo abortivo internacional ha sido sustituido por uno de carácter interregional.

El carácter antiabortista de la política española se refleja en el diseño de un sistema de indicaciones restringido y auténtico. La legislación autoriza los supuestos terapéutico, eugenésico y ético, penalizando la mujer que aborte por razones de carácter socio-económico o de otro tipo. Además, el modelo prevé la verificación de las alegaciones. En el caso de aquellas indicaciones con implicaciones sanitarias (la terapéutica y la eugenésica), el control lo realiza un médico cuando la razón sea la salud de la mujer, y dos cuando se trate de un caso

⁷⁶ El sistema de indicaciones al que nos referimos aquí es el ordinario, es decir, el aborto antes de los 90 primeros días de embarazo.

de malformaciones fetales. En cualquier caso, se exige que la verificación se exponga en un dictamen. La única excepción es el aborto por violación, ya que la comprobación del acto delictivo implicaría retrasar la realización del aborto y no respetar los plazos. Aun así, la obligación de denuncia ha sido interpretada como un mecanismo de control que sustituye en este tipo de abortos al dictamen⁷⁷. El modelo de indicaciones también introduce un elemento proabortista, el supuesto de salud psíquica. La dificultad de medir esta indicación lleva a que en razón de la misma puedan realizarse abortos que no repercutan realmente en el bienestar psíquico de la mujer. Este supuesto fue calificado de "coladero" por los sectores anti-abortistas. De hecho, actualmente el 95 por ciento de los abortos realizados en nuestro país se acogen a esta indicación. Por otro lado, la legislación española no introduce ningún elemento de carácter disuasorio.

En cambio, las normas para la puesta en práctica de la política son más proabortistas en España que en Italia. La privatización de la práctica del aborto en España, ha permitido atenuar los efectos de un alto nivel de objeción de conciencia entre el personal sanitario. La introducción del Decreto de 1986, calificado de "decreto liberalizador" ha hecho posible desarrollar un amplio sector de clínicas de aborto, al distinguir en los requisitos para centros autorizados entre abortos de alto y bajo riesgo. Actualmente, la mayor parte de los abortos se producen en estas clínicas.

⁷⁷ Cobo del Rosal.

CAPITULO II

EL PROCESO POLITICO EN ITALIA (I): EL INICIO DEL PROCESO Y LA POSICION DE LOS PARTIDOS POLITICOS ANTE EL ABORTO

El proceso político que lleva a la liberalización del aborto en Italia se inicia a comienzos de 1975 y se prolonga durante varios años en los cuales se llevan a cabo tres negociaciones sucesivas: la primera tiene lugar entre febrero de 1975 y abril de 1976; la segunda entre julio de 1976 y junio de 1977 y la tercera entre octubre de 1977 y mayo de 1978. Formalmente, la negociación finaliza con la promulgación de la ley, el 5 de junio de 1978. Sin embargo, tres años más tarde, en la primavera de 1981, se celebran dos referéndums abrogativos, promovidos de un lado por aquellos que habían defendido una mayor liberalización y de otro por los grupos antiabortistas.

Analizo el proceso político en los dos capítulos siguientes. En el primero explico sus desencadenantes y la posición inicial de las distintas fuerzas políticas ante el aborto. Muestro que el factor que condujo a que los partidos actuaran en esta materia fue, principalmente, la iniciativa dirigida por el líder del Partido Radical de promover un referéndum que abrogase las normas contenidas en el *Codice Rocco*, que, por lo demás, coincidió con la publicación de una sentencia del Tribunal Constitucional en la que se autorizaba el aborto terapéutico y en la que se establecía el marco legal para una reforma sobre interrupción voluntaria del embarazo. Dada la amenaza de referéndum, analizo el estado de la opinión pública italiana ante el aborto y presento datos que revelan la existencia de un amplísimo apoyo a las indicaciones terapéutica, eugenésica y ética así como una ajustada mayoría a favor de permitir el supuesto social. Muestro también las actitudes de los italianos según su tendencia política. Finalmente, expongo las posiciones de los partidos y sus propuestas de reforma a la vez que trato de dar cuenta de las razones que motivaron las posturas. Sostengo que la moderación inicial de las dos fuerzas políticas más importantes, la DC y el PCI, se debió al deseo de evitar por todos los medios la celebración de un referéndum sobre la abrogación de la legislación fascista que regulaba el aborto. Los democristianos querían impedir lo que sospechaban iba a ser un importante fracaso electoral, mientras que los comunistas

consideraban que dicha consulta les podía obligar a romper la estrategia del *compromiso histórico*.

En el segundo capítulo me centro en las tres negociaciones y presento al final un breve análisis de los referéndums de 1981. En el primer intento de resolución, la DC y el PCI formulan, con la colaboración de otros partidos pequeños, una solución de compromiso para impedir el referéndum. Sin embargo, los democristianos, divididos entre un sector liberal y el ala más intransigente, se echan atrás y rompen el acuerdo. La segunda negociación se inicia tras las elecciones de 1976, que, con unos resultados inmejorables para el PCI, conducen a la formación de un Gobierno democristiano con el apoyo de los comunistas. Pese a la voluntad de moderación inherente al compromiso histórico y demostrada en otras políticas, el PCI apoya una reforma más liberal que en la anterior legislatura, reflejando por tanto la nueva mayoría proabortista. El acercamiento comunista a la DC, pese a producirse, fue menor que el que tuvo lugar en otros ámbitos. Sostengo que, por diversas razones, la sombra del referéndum en un asunto como el aborto impidió una mayor aproximación a los democristianos. Por lo demás, la exigua mayoría proabortista en el Senado, junto con la presencia de francotiradores que se unieron a los democristianos, impidió aprobar la reforma y obligó a iniciar una tercera negociación. En esta última fase, cuando quedaba menos de un mes para la celebración del referéndum, los parlamentarios de la DC renunciaron a las tácticas dilatorias y obstruccionistas y la mayoría a favor del aborto consiguió aprobar la ley. Finalizo el capítulo presentando los resultados de los dos referéndums. En ambos comicios, los italianos mostraron mayoritariamente su apoyo a la ley.

Este capítulo consta de dos apartados. En el primero expongo las causas que llevan a que se inicie el proceso de reforma a principios de 1975. En particular, me centro en la iniciativa de referéndum que promueve el Partido Radical así como en sus posibles consecuencias, prestando especial atención a la actitud de los italianos ante el aborto. Después analizo la postura de los partidos ante esta cuestión y el contenido de los distintos proyectos en el Parlamento. Expongo principalmente la posición de la DC, el PCI y el PSI, aunque también presento brevemente las propuestas de los partidos políticos pequeños.

1. El inicio del proceso político. La iniciativa de referéndum como desencadenante del proceso y el estado de la opinión pública ante el aborto.

El 11 de febrero de 1973, el diputado socialista Loris Fortuna presenta una propuesta de reforma en la que se prevé despenalizar el aborto terapéutico (en casos de riesgo para la vida y la salud física y psíquica de la mujer) y el eugenésico¹. El proyecto, sin embargo, permanece paralizado en el parlamento durante dos años sin que llegue a discutirse.

En enero de 1975, la prensa italiana empieza a recoger declaraciones en las que distintos partidos políticos inician una toma de postura frente al aborto y en las que por fin se comienza a hablar sobre la propuesta Fortuna. Entre febrero y abril de ese mismo año todos los partidos, a excepción del neo-fascista Movimiento Social Italiano (MSI), presentan sus propuestas de reforma. El propósito en este apartado es explicar por qué tras dos años de silencio las distintas fuerzas políticas deciden finalmente afrontar el problema del aborto.

Varios episodios se entremezclan al inicio de proceso pero un único elemento interviene como desencadenante, obligando a los partidos a enfrentarse a esta cuestión². Este es el anuncio de una iniciativa para la convocatoria de un referéndum con el objetivo de abrogar las normas sobre aborto contenidas en el *Codice Rocco*. En efecto, a mediados de enero de 1975, en una entrevista realizada por la revista *L'Espresso*, Marco Pannella, líder del Partido Radical (PR), señala la urgencia de reformar la legislación vigente con el objetivo de eliminar de una vez la plaga de abortos clandestinos³. Haciendo referencia a datos de la Organización Mundial de la Salud, Pannella subraya que en Italia tienen lugar diariamente 4.100 abortos. La única forma de obligar a los partidos políticos a hacer frente a esta situación -asegura- es utilizando la estrategia del referéndum pues su celebración crearía un vacío legislativo que los partidos tendrían que remediar

¹ El reglamento del parlamento italiano autoriza a sus miembros a que presenten proyectos de ley a título personal. Sobre esta cuestión, véase V. Della Sala, "The Permanent Committees of Italian Chamber of Deputies: Parliament at work?", *Legislative Studies Quarterly*, 8, 2 (1993), pp. 157-183.

² Sobre los desencadenantes generales del proceso, véanse L. Caldwell, "Feminism and abortion politics in Italy", en J. Lovenduski y J. Outshoorn (Ed.), *The New Politics of Abortion*. (Londres: Sage, 1986), pp. 105-123; Ergas Yasmine, "Feminism and the Italian Party System", *Comparative Politics*, 4, 3 (1982), pp. 253-275; I. Figà-Talamanca, "Historical development of abortion Policy", *International Journal of Epidemiology*, 15, 3 (1986), pp. 279-292; J. Andall, "Abortion, Politics and Gender in Italy", *Parliamentary Affairs*, 47, 2 (1994), pp. 238-251 y V. Randall, *Women and Politics: an International Perspective*. (London: Mcmillan, 1987), pp. 162 y ss.

³ Hay que señalar que Marco Pannella deja temporalmente el Partido Radical para crear la *Lega del 13 maggio*, movimiento que promoverá el referéndum junto a la revista *L'Espresso*. Véase G. Galli, *Storia dei partiti politici italiani*, citado en A. Chimenti, *Storia dei Referéndum. Dal divorzio alla riforma elettorale*. (Milán: Laterza, 1993), pp. 41-42.

mediante una nueva legislación⁴.

A los pocos días de que Pannella hubiese anunciado lo que en un principio no era más que la intención de promover un referéndum, estalla el caso de la clínica de Florencia. Este era un centro de abortos ilegales que estaba en funcionamiento desde septiembre de 1974 y cuyo promotor era el propio Partido Radical⁵. El 8 de enero de 1975, dos miembros del MSI denuncian ante la policía de Florencia la existencia de la clínica. Consecuentemente, quedan arrestados entre otros el entonces secretario general del PR, Gianfranco Spadaccia, y una importante líder del partido, Adele Faccio⁶. Ninguno de los inculpados niega su participación en la realización de abortos ilegales. Es más, el propio Pannella, sin que hubiese pruebas claras sobre su implicación, declara que "el también quiere acabar en la cárcel"⁷. El asunto adquiere una gran trascendencia⁸. A los pocos días, la revista *L'Espresso* junto a la llamada *Lega 13 de mayo*, movimiento liderado por Marco Pannella y que debe su nombre a la victoria conseguida por los defensores del divorcio en el referéndum celebrado el 13 de mayo de 1974, anuncian oficialmente el inicio de recogida de firmas a favor del referéndum. En definitiva, el asunto de Florencia impulsa irreversiblemente la iniciativa radical.

La figura del referéndum fue introducida por la Constitución italiana en el artículo 75 y fue concebida no como institución de consulta a la opinión pública por parte del gobierno, sino como mecanismo de democracia directa. El referéndum, de carácter únicamente abrogativo, puede ser solicitado o bien por medio millón de votantes o bien por cinco consejos regionales y requiere además que el Tribunal de Casación primero y el Tribunal Constitucional después declaren la validez de la iniciativa. Sin embargo, la legislación que permitiría desarrollar la posibilidad real de convocar un referéndum no se lleva a cabo hasta el año 1970. En realidad, esta institución fue introducida en la Constitución con la precaución de que el legislador ordinario regulase más adelante los aspectos relacionados con su puesta en marcha. En la práctica, el miedo

⁴ Véase *L'Espresso*, 12 de enero de 1975.

⁵ El CISA estaba dirigido por Adele Faccio, miembro del Partido Radical. Además tanto la central del CISA en Milán como la filial de Florencia eran a la vez las sedes de los radicales en ambas ciudades.

⁶ Adele Faccio era además la directora del Centro de información sobre esterilización y aborto (CISA), organización con sede en Milán y que coordinaba varios centros de abortos ilegales entre los que se encontraba la clínica de Florencia.

⁷ *Il Corriere Della Sera*, 14 de enero de 1975.

⁸ Por ejemplo, el diario *Il Corriere della Sera* toma partido a favor de los radicales y el senador socialista, Agostino Viviani, Presidente de la Comisión de Justicia del Senado, acepta asociarse a la defensa de los inculpados.

que los partidos políticos mostraban por esta forma de democracia directa les llevó a no legislar nada al respecto, dejando que el referéndum permaneciese como un mero enunciado constitucional⁹.

En 1970, tras cinco años de discusión sobre la ley del divorcio, el democristiano Fanfani, entonces Secretario General del partido, propone un acuerdo a todos los partidos laicos que apoyaban esta cuestión. Puesto que en el Parlamento había en esos momentos una mayoría prodivorcio, la DC se comprometía a cesar el obstruccionismo que llevaba años haciendo a cambio de que los defensores del divorcio se pusiesen a trabajar en la aprobación de una ley sobre el referéndum. La estrategia de los democristianos consistía en dejar de obstruir la ley para que una vez promulgada pudiesen abrogarla mediante el mecanismo del referéndum. El resultado que por ahora nos interesa, es que se aprueban las dos leyes en el mismo año y que se introduce en el sistema político italiano la posibilidad real del referéndum abrogativo.

La intención del líder radical por tanto era que el referéndum se llegase a celebrar, que los italianos se mostrasen a favor de la abrogación de la legislación fascista sobre el aborto y que, consecuentemente, los partidos se viesen obligados a legislar teniendo en cuenta la voluntad popular. En la práctica, su iniciativa tiene el efecto de empujar a los partidos a enfrentarse a la reforma de la política pero, como veremos, con el objetivo de evitar el referéndum. Con la cuestión del aborto comienza lo que acabará convirtiéndose en una práctica habitual de la política italiana, esto es, el recurso al referéndum como arma con la que obligar a los partidos políticos a enfrentarse a aquellos asuntos que por cualquier motivo no fuesen de su agrado¹⁰. En el próximo apartado desarrollo de forma más precisa todos estos aspectos ya que "el fantasma del referéndum", como veremos, es uno de los determinantes de las propias posturas de los partidos políticos ante el aborto.

Pero, de celebrarse un referéndum abrogativo sobre el aborto, ¿cuál podía ser el resultado? ¿eran o no los italianos partidarios de liberalizar la interrupción voluntaria del embarazo? En un estudio realizado por el Instituto Doxa en mayo de 1975, a los pocos meses de que se pusiese en marcha la iniciativa de referéndum, se ponía de manifiesto que la opinión pública era partidaria

⁹ A. Chimenti, *Storia dei Referéndum. Dal divorzio alla riforma elettorale*. (Milán: Laterza, 1993), pp.3-16.

¹⁰ Sobre esta cuestión, véase A. Chimenti, *Storia dei Referéndum. Dal divorzio alla riforma elettorale*. (Milán: Laterza, 1993).

de abrogar las normas del *Codice Rocco*¹¹. En la tabla 2.1 presento los datos. Se pueden sacar conclusiones muy interesantes de esta investigación. En primer lugar, los italianos eran muy favorables a una amplia liberalización del aborto¹². Si bien solamente el 21% de los encuestados apoyaba el aborto libre, la gran mayoría estaba a favor de permitirlo en muy diversas circunstancias: el 96% de los entrevistados declararon que se debía permitir el aborto en caso de riesgo para la vida de la madre; el 91% tanto en caso de peligro para la salud física de la madre como en caso de malformación fetal¹³; el 81% estaba a favor de la autorización del aborto ético; el 56% a favor de la indicación socioeconómica y finalmente el 51% declaró que se debía permitir el aborto a las menores de 15 años. En segundo lugar, cabe destacar que aunque de todos los encuestados aquellos que declararon votar a la DC eran los menos favorables a la liberalización del aborto (exceptuando el caso de los electores del MSI), estos apoyaban mayoritariamente la permisión del aborto terapéutico (en caso de peligro para la vida y salud de la madre), eugenésico y ético. En concreto, el 91% de los electores democristianos estaba a favor de autorizar el aborto en caso de peligro para la vida de la embarazada; el 85% en caso de riesgo para la salud física; el 84 por ciento apoyaba la permisión del aborto eugenésico y el 66% estaba a favor de la indicación ética. Los encuestados democristianos favorables a la liberalización del aborto cuando se diesen circunstancias económicas graves eran el 39% mientras que los que lo permitirían en caso de que la embarazada fuese menor de 15 años eran el 34%. Por último, el 8% estaba a favor del aborto libre. En definitiva, los electores democristianos eran partidarios de una moderada liberalización del aborto.

Finalmente, cabe destacar también el amplísimo apoyo a autorizar la interrupción voluntaria del embarazo entre los encuestados que habían declarado votar a partidos de izquierda y de centro-izquierda. Los electores del PCI eran, en comparación con los de las demás fuerzas políticas, los más favorables a autorizar cada uno de los supuestos. En concreto, el 98 por ciento se mostró partidario de permitir el aborto en caso de riesgo vital para la madre y el 97 por ciento cuando hubiese riesgos para su salud física; el 96 por ciento estaba a favor del supuesto

¹¹ La encuesta se realiza en febrero de 1975, con una muestra representativa de 1.070 personas, de ambos sexos y mayores de 15 años. "Controllo delle nascite e aborto", *Bollettino della Doxa*, Año XXIX, número 7-8, 15 de Mayo de 1975, pp. 37-52.

¹² La pregunta realizada era como sigue: "Quisiera conocer su opinión sobre el aborto. Para cada uno de los casos que le voy a citar, dígame si usted cree que debería de ser permitido por la ley o no".

¹³ Curiosamente, en la encuesta no se hace referencia a la salud psíquica sino únicamente a la física.

eugenésico, el 91 por ciento del ético, el 74,5 del socioeconómico y el 64 por ciento era favorable a la autorización del aborto en menores. Sin embargo, hay que señalar también que únicamente el 32 por ciento de los votantes comunistas apoyaban el aborto libre. Los entrevistados que habían declarado votar a los otros partidos políticos de izquierda y centro-izquierda (PSI, PSDI, PLI, PRI) mostraron actitudes similares a las de los electores del PCI, si bien con pautas de apoyo ligeramente inferiores.

Tabla 2.1. Actitudes de los italianos ante el aborto según tendencia política (en porcentajes).

	Totales	PCI	PSI	PSDI/ PRI	DC	PLI	MSI
Aborto libre	21	32	29	31	8	15	11
Indicación terapéutica (vida madre)	96	98	97	96	91	100	91
Indicación terapéutica (salud física)	91	97	96	93	85	95	80
Indicación eugenésica	91	96	92	91	84	90	87
Indicación ética	81	91	89	85	66	85	72
Indicación socioeconómica	56	74,5	68	66	39	60	41
Menores de 15 años	51	64	62	57	17	70	39

Fuente: *Bolletino della Doxa*, "Controllo delle nascite e aborto", XXIX, 7-8 (1975), pp. 37-52.

Antes de cerrar este apartado es necesario hacer referencia a otro episodio importante. El 18 de febrero de 1975 el Tribunal Constitucional dictamina una sentencia respondiendo a un recurso interpuesto 3 años antes por un juez de Milán. Dicho juez había solicitado a esta institución que se pronunciase sobre la constitucionalidad de las normas contenidas en el *Codice Rocco*. En su opinión, estas vulneraban el artículo 32 de la Constitución italiana, que reconoce la salud como derecho fundamental del individuo, al quedar las mujeres que abortaban en la clandestinidad privadas de asistencia médica. En su sentencia, el Tribunal sostiene que a pesar de que la tutela del concebido tuviese fundamento constitucional, el derecho no solo a la vida sino

también a la salud de la mujer debía prevalecer sobre la protección del feto por el hecho de que aún no fuese persona. En definitiva, se reconocía en esta sentencia la inconstitucionalidad de penalizar el aborto terapéutico.

No he encontrado ningún elemento que permita sostener la idea de que este acontecimiento forzase de alguna manera a los partidos políticos a actuar. Es más, las primeras tomas de postura ante el aborto tienen lugar antes de que el Tribunal Constitucional se hubiese pronunciado. Igualmente, dos de los proyectos de reforma se presentan antes de que se hiciese pública la sentencia¹⁴. Sin embargo, la actuación de esta institución es de especial relevancia por varios motivos. Primero, porque al autorizar el aborto terapéutico cambia de forma significativa la propia política. Segundo, la sentencia afecta a las posturas de los partidos ya que establece el marco dentro del cual se permitía a los políticos legislar. El Tribunal se había pronunciado sobre lo que era compatible o no con la Constitución italiana y, como expuse en el primer capítulo, había descartado las dos soluciones extremas: tanto el aborto libre como la penalización del mismo en todas las circunstancias. La sentencia iba a obligar a valorar tanto los derechos de la madre como la vida en desarrollo, a no ser que la mayoría parlamentaria quisiese dejar abierta la posibilidad de que se presentase un recurso de inconstitucionalidad. Por último, como tendré ocasión de ilustrar, la resolución del Tribunal ofrecía a los partidos una justificación con la que podían explicar, en caso de que así lo quisiesen, su propia moderación, sus cambios de posiciones o la búsqueda y alcance de un acuerdo.

2. Las posturas de los partidos políticos ante el aborto.

Inicio el análisis con la posición ante el aborto de la DC, que si bien es el último partido en presentar una propuesta (aunque no en pronunciarse sobre esta cuestión), es uno de los actores principales de la política. Permanentemente en el poder desde el inicio de la República, la DC, desde noviembre de 1974, forma junto al PRI un Gobierno de coalición con la abstención en el Parlamento del PSI. Con todo, el partido democristiano seguía siendo el más votado en Italia. En segundo lugar, expongo la postura ante el aborto de la segunda fuerza política, el PCI.

¹⁴ La sentencia del Tribunal Constitucional fue emitida el 18 de Febrero de 1975. Sin embargo, la propuesta del PSDI se presenta en el Parlamento el 6 de febrero y la del PCI el 14. Por otro lado, la DC reconoce la necesidad de reformar la legislación vigente a principios de enero de 1975.

Después analizo la posición del PSI, el tercer partido más votado. En el último apartado, presento la postura de los partidos pequeños: los partidos laicos (PLI, PRI, PSDI) y el MSI, partido que no presenta ninguna propuesta de reforma, precisamente por ser el único a favor de mantener el *statu quo*¹⁵. He recogido el reparto de escaños de esta legislatura en la tabla 2.2.

Los principales protagonistas del proceso que lleva a la liberalización del aborto, esto es, los encargados de hacer la ley, son los propios partidos políticos. Independientemente de los contactos extra oficiales que estos hayan podido mantener, la sede fundamental de la negociación es el Parlamento. El Gobierno italiano decide desde el inicio declarar su neutralidad en la cuestión del aborto. Este aspecto lo analizo más adelante.

Tabla 2.2. Resultados de las elecciones de 1972 y composición parlamentaria en la VI Legislatura (1972-76).

	Congreso (votos en % y escaños)		Senado (votos en % y escaños)	
DC	38,7	266	38,1	135
PCI	27,2	179	27,6	80
PSI	10,7	61	9,6	33
PSDI	5,4	29	5,1	11
PLI	3,9	20	9,4	8
PRI	2,9	15	3,0	5
MSI	9,2	56	8,4	26
Otros ¹⁶	3,8	4	1,6	17
Totales	—	630	—	315

Fuente: I. Gorvin (ed.), *Elections since 1945: A worldwide reference compendium*. (Essex: Longman, 1989), pp. 177 y ss.

2.1. La cautela de la DC.

¹⁵ He omitido un análisis del Partido Radical por ser entonces una fuerza política extraparlamentaria.

¹⁶ En el Congreso corresponde el 0,5% y 3 escaños del voto al Partido Sudtiroles, 1,9% al Partido Socialista de Unidad Proletaria y el resto a diversas listas de grupos del Valle de Aosta que obtienen 1 escaño. En el Senado el 0,4% del voto fue al Partido Sudtiroles (2 escaños) y el 0,3 a las listas por el Valle de Aosta (1 escaño); 3 escaños son del Partido de Acción de Cerdeña y 11 del Partido Socialista de Unidad Proletaria.

A principios de enero de 1975 y al poco tiempo de que el radical Pannella hubiese hecho referencia a la posible iniciativa de referéndum, el Secretario General de la DC, A. Fanfani, anuncia haber encargado a una comisión de expertos el estudio de una propuesta de reforma sobre el aborto¹⁷. En su discurso, calificado de cauto por el diario *Il Corriere della Sera*, Fanfani admite la necesidad de "aperturas" en la política, aun poniendo el límite a las mismas en el derecho a la existencia del feto¹⁸. El 8 de abril, tras varias discusiones en el partido sobre si presentar o no un proyecto de reforma, la DC se decide a apoyar la vía del cambio y a unirse en último lugar a aquellos partidos que rechazan las normas contenidas en el *Codice Rocco*.

La propuesta democristiana¹⁹, con el nombre de "Disposiciones sobre el delito de aborto", parte de una crítica a la legislación vigente que considera este delito como un atentado contra la raza italiana²⁰. En opinión de la DC, la regulación fascista es inadecuada porque su objetivo es proteger un interés nacionalista que no tiene cabida en la Constitución de la República. Con todo, los democristianos consideran que el feto tiene derecho a la vida y que por ello el aborto tiene que seguir siendo delito pero no contra la estirpe sino contra la persona. Al igual que el *Codice Rocco*, su propuesta también admite que no se penalice el aborto en una circunstancia: en caso de que la continuación del embarazo implique riesgo para la vida de la madre²¹. Con mucha precaución, sin embargo, la DC va más allá que la legislación fascista y reconoce la necesidad de una "mayor comprensión por parte del legislador" con respecto a la mujer embarazada que se encuentre en situaciones objetivamente difíciles. Esta mayor comprensión se traduce en dos propuestas de

¹⁷ Las declaraciones de Pannella sobre el referéndum se publican el 12 de enero de 1975 en la revista *L'Espresso*. Las primeras declaraciones de la DC aparecen en los diarios italianos al día siguiente.

¹⁸ *Il Corriere della Sera*, 13-1-1975.

¹⁹ Propuesta n° 3661, CD, VI Legislatura, 8 de abril de 1975.

²⁰ Las leyes sobre aborto de la primera mitad del siglo respondieron a intereses demográficos y se hicieron, por tanto, con el objetivo de aumentar la natalidad. Inspirándose en el modelo francés, Italia penalizó el aborto en 1930. La legislación mostraba no solamente una preocupación demográfica sino también una clara connotación fascista en cuanto que pretendía aumentar la población para obtener más mano de obra para fines económicos y militares. Sobre esta cuestión, véase F. Muñoz Conde, "Política demográfica, planificación familiar y aborto", *II Jornadas italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo*, Ávila-Alcalá de Henares, 5-9 de junio de 1980.

²¹ El *Codice Rocco* no preveía ninguna excepción a la penalización del aborto pero en la práctica los tribunales de justicia excluían de responsabilidad criminal a la mujer y a los participantes en un aborto cuando se hiciese para salvar la vida de la madre. Esto se hacía en virtud del estado de necesidad (artículo 54), según el cual cuando se produce un conflicto de intereses debe de prevalecer el de mayor valor. En el caso concreto de la vida de la madre se protegía, por tanto, a la segunda. Sobre el delito de aborto en el *Codice Rocco*, véase G.A. Norelli, "L'aborto come reato" en P. Martini et al., *L'aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. (Milán: Giuffrè, 1979), pp.9-21.

liberalización: la admisión del aborto en caso de riesgo "gravísimo" para la salud de la mujer y la introducción de atenuantes en las circunstancias supuestamente problemáticas²². Para la DC estas son la malformación fetal, la violencia carnal y las situaciones socio-económicas graves²³. La Tabla 2.3 recoge de forma esquemática la propuesta.

Tabla 2.3. Posición ante el aborto de la DC (primera propuesta).

Causas de aborto	Indicación terapéutica (vida y salud de la madre); atenuantes en las indicaciones eugenésica, ética y social
Control	Sí
Plazos	No específica
Disuasión	No específica
Centros autorizados	No específica
Objeción de conciencia	No específica
Abortos en menores	No específica

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, aun equiparando el feto a la persona (y reconociendo por tanto el derecho a la vida del primero), la DC "quiebra" su propio principio al admitir en la práctica tanto el aborto terapéutico (vida y salud de la madre) como la disminución de las penas para las indicaciones ética, eugenésica y social. Esta contradicción, que se traduce en apoyar al mismo tiempo la defensa del derecho a la vida del feto y la necesidad de una cierta apertura en la política, es una constante en la postura del partido a lo largo de todo el proceso. En realidad, los democristianos se hallaban en una situación difícil, en la que primaba, sin embargo, un objetivo: evitar el referéndum. La iniciativa radical había colocado a la DC ante una encrucijada. Por un lado, el partido no podía pasar por alto su clara conexión con la Iglesia católica, ni el hecho de que esta institución fuese contraria al aborto. Por otro, como ha quedado de manifiesto en la tabla 2.1, no solo el electorado en su conjunto era partidario de permitir la interrupción voluntaria del

²² La propuesta de la DC es reducir las penas de un tercio a dos tercios.

²³ La DC introduce además otro elemento liberalizador. Este es la posibilidad de que el juez pueda dar el perdón judicial a las menores de 18 años.

embarazo sino que además sus propios votantes estaban a favor de autorizar las indicaciones terapéutica, eugenésica y ética. Pero veamos estos aspectos con más detenimiento.

Tradicionalmente, la conexión de la DC con el catolicismo había afectado a distintos aspectos del partido, tanto organizativos como electorales²⁴. En 1943, miembros del antiguo partido católico prefascista, el Partido Popular, de sindicatos católicos así como jóvenes líderes de organizaciones profesionales católicas se unen en la organización de la Democracia Cristiana. El partido nace con la pretensión de combinar su vocación cristiana con la moderación (o centrismo) y la apertura a todas las clases sociales²⁵. En sus inicios, al no tener una red organizativa sólida, la DC depende de la única institución italiana capaz de darle el soporte necesario como para convertirse en la primera fuerza política del país: la Iglesia. Hasta el año 1958 y bajo el Papado de Pío XII, el apoyo de esta institución contribuye en gran medida al éxito electoral de los democristianos. La falta de infraestructura partidista así como el alto grado de religiosidad de los italianos hace imprescindible para la DC la movilización de todos los recursos de la Iglesia a su favor²⁶. Para ésta, el apoyo a los democristianos implicaba garantizar en gran medida la protección de sus intereses. Por otro lado, las organizaciones católicas como Acción Católica (AC), la Asociación de Trabajadores Cristianos (ACLI), la Confederación Italiana de Sindicatos (CISL) y la organización agrícola Coldiretti daban también durante este período un apoyo incondicional al partido. Además varios líderes democristianos habían sido miembros de estas organizaciones profesionales²⁷.

El idilio entre la DC y las instituciones católicas (bien sea la Iglesia o las organizaciones profesionales), se debilita a partir de finales de los años 50. Fanfani, en la secretaría del partido desde 1954, intenta reducir el grado de dependencia hacia la Iglesia a la vez que se propone reforzar la organización partidista y abrir el partido a la izquierda, lo que llevará a una coalición con el PSI a principios de los años 60. Al mismo tiempo, desde 1958, el Papa Juan XXIII intenta

²⁴ Sobre estos aspectos, véase R. Leonardi y D.A. Wertman, *Italian Christian Democracy*. (Londres: MacMillan, 1989), pp. 159-222.

²⁵ F. Spotts y J. Weiser, *Italy. A difficult Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), pp. 20-40.

²⁶ Según datos ofrecidos por el Instituto Doxa, en 1956 el 69% de los encuestados declara asistir a misa semanalmente. Esto se cita en D.A. Wertman, "The Catholic Church and Italian Politics: The impact of secularization", *West European Politics*, 5, 2 (1982), pp. 87-107.

²⁷ Habían sido miembros de alguna de estas organizaciones varios primeros ministros, ministros y secretarios de partido, entre ellos Leone, Andreotti, Moro y Colombo. Véase F. Spotts y T. Weiser, *Italy. A Difficult Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

reducir la implicación de la Iglesia en la política italiana y más tarde, a partir de 1963, Pablo VI continuará en la misma dirección. Igualmente, las organizaciones profesionales católicas reducen su apoyo a la DC. Durante los años setenta, sin embargo, se vuelve a producir de nuevo una mayor intervención en la política italiana al menos por parte de la Iglesia aunque de forma más selectiva. La selección, sin embargo, iba a significar la implicación de esta institución en la cuestión del aborto.

Por otro lado, otro aspecto de la conexión de la DC con el catolicismo lo había proporcionado tradicionalmente el electorado de este partido. Desde el inicio de la República, la religión había sido el determinante principal del voto a los democristianos. Datos de 1968 nos indican que el 69% de los encuestados que habían declarado haber votado a la DC asistían a misa al menos una vez a la semana. Hay que tener en cuenta que la cifra para el total de entrevistados era del 48%²⁸. Sin embargo, a partir de los años setenta tanto el electorado en su conjunto como los votantes de la DC mostraron de forma brusca e inesperada importantes pautas de cambio ante cuestiones claramente relacionadas con la religión. Esto nos lleva al referéndum del divorcio y a la interpretación generalizada que se había hecho de este acontecimiento.

He hecho referencia antes al intercambio que propone la DC en el intento de ganar la batalla del divorcio: dejar pasar la legislación al respecto a cambio de que se desarrollase la regulación sobre el referéndum que llevaría a que el electorado abrogase la ley. Con los resultados de las elecciones de 1972 en mano, que habían dado el 47,4 por ciento de los votos a los dos partidos anti divorcio, la DC y el MSI, el Secretario General de la DC, Fanfani, consideraba que la batalla estaba prácticamente ganada. Ahora bien, no todos los democristianos estaban a favor de la celebración de un referéndum. Algunos temían que se convirtiese en una verdadera "guerra de religión" pero otros, los más intransigentes, lo consideraban inevitable²⁹. Finalmente, Fanfani empuja al partido a una campaña dura y polarizada que le aleja de su imagen de hombre moderado y con pleno convencimiento de victoria. El referéndum se celebra el 13 de Mayo de 1974. En contra de las expectativas del Secretario General de la DC, del 87,7% de los participantes, el 59,1% se declara en contra de la abrogación de la ley del divorcio y el 40,9% a favor de la misma. El dato más significativo al respecto es que la victoria de los defensores del divorcio es

²⁸ Estos datos están recogidos en R. Leonardi y D.A. Wertman, *Italian Christian Democracy*. (Londres: McMillan, 1989).

²⁹ Entre los que temían el referéndum estaban Aldo Moro, el presidente del gobierno, Rumor, y Donat Cattin. Formaban parte de los intransigentes Gonella y Scalfaro. A. Chimenti, *Storia dei Referéndum*. (Milán: Laterza, 1993).

relativamente homogénea en todo el territorio nacional. De ahí que se interprete que ni todos los electores de la DC ni los del MSI siguieran las indicaciones de estos partidos³⁰.

El referéndum sobre el divorcio ha sido unánimemente considerado como la primera derrota democristiana desde el comienzo de la República. Este acontecimiento se ha interpretado como una prueba clara del proceso de secularización que estaba teniendo lugar en Italia. El indicador más utilizado para medir la secularización -el porcentaje de personas que asisten semanalmente a misa- muestra que efectivamente éste había disminuido a la mitad. Si en 1956 el 69% de los encuestados había declarado acudir a la Iglesia una vez a la semana, en 1974, año en el que se celebra el referéndum del divorcio, la cifra desciende al 40%. Los datos para 1975, cuando se inicia el proceso de liberalización del aborto, revelan que la asistencia a misa era del 35%³¹. Por lo demás, la actitud ante la interrupción voluntaria del embarazo de los italianos en su conjunto y de los electores democristianos refleja también el cambio en las pautas de religiosidad.

Si la DC se enfrentaba al referéndum sobre el aborto, tenía dos opciones: defender el mantenimiento de la legislación fascista o apostar por su abrogación. La primera vía implicaba reproducir las posiciones de la Iglesia pero a costa de perder el referéndum y de alejarse de las actitudes de sus propios electores en defensa, por lo demás, de una legislación fascista. La segunda vía tampoco resultaba nada fácil ya que suponía colocarse del lado de los partidos a favor de la liberalización. La celebración de los comicios no permitía ambigüedades: o se estaba a favor o se estaba en contra de suprimir la legislación existente. De ahí que para los democristianos fuese mejor evitar el referéndum y colaborar en la formulación de una nueva ley. Pero, en este caso, ¿qué opciones tenía la DC?

Teóricamente, siendo la primera fuerza política en Italia y formando parte del gobierno, disponía de varias posibilidades. En primer lugar, podía actuar desde el Gobierno reformando la legislación o al menos abrogándola mediante decreto. Esta solución, aunque como veremos se baraja en algún momento muy crítico, nunca se plantea de forma seria. Es más, el Gobierno decide

³⁰ Las zonas en las que generalmente ha predominado el voto a la DC son el Nordeste, el Sur y las dos islas, Cerdeña y Sicilia. Los votantes a favor del "sí" (aquellos que querían la abrogación) son más numerosos en dos regiones del Noroeste (Trentino y Veneto) y en cinco regiones del Sur (Molise, Campania, Puglia, Basilicata y Calabria). Sin embargo, en Friuli-Venecia-Giulia, Lazio, Abruzzi, Sicilia y Cerdeña (en las que normalmente la DC es el partido más votado) son más numerosos los votantes en contra de la abrogación. *Il Corriere della Sera*, 14 de mayo 1974.

³¹ Estos datos provienen de varias fuentes y se han sido recopilados en D. A. Wertman, "The Catholic Church and Italian Politics: The Impact of Secularisation", *West European Politics*, 5, 2 (1982), pp. 87-107.

desde el principio de la negociación declarar su neutralidad ante la reforma del aborto y mantenerla a lo largo de todo el proceso. Los democristianos justificaron esta postura en razón de su fuerza (o más bien debilidad) política: la DC formaba coalición con el PRI y gracias al sustento en el Parlamento del PSI. Dado que estos dos partidos estaban a favor de la liberalización del aborto, cualquier política al respecto hubiese requerido el apoyo de los mismos, al menos si no se quería arriesgar la estabilidad gubernamental. Este es el motivo por el que el Gobierno decide mantenerse al margen, tanto durante la primera fase de coalición DC-PRI como en la segunda en la que los democristianos forman un Gobierno en minoría con el apoyo del PCI³².

La segunda posibilidad para la DC era aliarse en el parlamento con el MSI ya que entre ambos contaban con la mayoría suficiente como para diseñar en común una reforma poco liberalizadora. Esta opción sin embargo planteaba serios problemas para los democristianos. La alianza con un partido neo-fascista en defensa de una legislación hecha en la etapa de Mussolini obligaba a la DC a alejarse de su centrismo o moderación habituales y a ser víctima de las acusaciones de los partidos con los que la DC acostumbraba a negociar. Es cierto que los democristianos habían hecho uso en alguna ocasión del apoyo del MSI y de hecho este fenómeno se vuelve a repetir en un momento concreto durante la primera negociación (esto lo analizo más adelante). Sin embargo, la DC echaba mano de los neo-fascistas para asuntos muy puntuales evitando que esto implicase mayor trascendencia (y demasiada publicidad) o cualquier parecido con los acuerdos que la DC solía hacer con otros partidos políticos. También es importante destacar la dificultad añadida que implicaba para la DC el hecho de que el aborto estuviese integrado no en los delitos contra las personas sino en aquellos contra la estirpe. Esto obligaba a la DC a apoyar un cambio en la política en la medida en que el argumento sobre el derecho a la vida del feto les permitía defender que el aborto fuese delito contra una persona pero no que fuese un atentado contra la raza italiana. De ahí que una alianza explícita y clara con el MSI no fuese posible ya que este partido apoyaba el mantenimiento de la legislación fascista. Por lo demás, hay que recordar que la sentencia sobre el aborto negaba la constitucionalidad del *Codice Rocco*. Esto también obligaba a la DC a apoyar algún tipo de reforma.

³² Véanse, por ejemplo, las declaraciones del democristiano Cavaliere en los primeros debates parlamentarios: "La decisión del gobierno de declarar su neutralidad se deriva por tanto de la precariedad de la mayoría que lo sostiene". CD, VI Legislatura, 26 de febrero/1 de abril de 1976.. Véase también las aclaraciones de Aldo Moro, Primer Ministro del Gobierno monocolor DC durante la segunda fase de la negociación, en las que dice que la neutralidad del Gobierno era resultado de la base parlamentaria que lo sostenía. Estas se recogen en el *Corriere della Sera*, 30 de marzo de 1976.

Dicho esto, dado que la DC no contaba con la mayoría suficiente como para aprobar por si sola una reforma diseñada a su gusto, le quedaba una única alternativa si quería evitar el referéndum: intentar llegar a algún tipo de acuerdo con las fuerzas políticas a favor de la liberalización del aborto. Por lo demás, la encrucijada en la que se hallaba este partido, entre la actitud antiabortista de la Iglesia y las opiniones más flexibles de sus electores, explica también por qué optó en un principio por colaborar con los grupos proabortistas. El proyecto de la DC revela que al menos en un principio esta era la opción preferida. El diputado democristiano, Paolo Piccoli, relata la posición en la que se hallaba su partido:

Frente a un equilibrio sustancial de las fuerzas abortistas y antiabortistas en el parlamento [...] y frente a la posibilidad de una radicalización de la batalla mediante la celebración de un referéndum abrogativo [...] la DC se planteó si asumir una posición intransigente [...] en la firme pero presumiblemente estéril afirmación del principio de intangibilidad de la vida, o si protegiendo ese principio, no fuese más oportuno intervenir activamente, enfrentándose a los demás de modo realista [...] ³³.

Con todo, la estrategia de transigencia de la DC iba a toparse con varios obstáculos. Primero, este partido no era ni mucho menos un actor unitario ³⁴. En realidad, en el seno de la DC convivían una corriente liberal junto con un ala más intransigente. A lo largo del proceso, esta división sale a la luz de forma clara y lleva a que un grupo importante de democristianos se opusiese a la adopción de una postura más moderada. De hecho, durante las negociaciones el partido manifestó importantes vaivenes. Segundo, la DC iba a tener que enfrentarse con la Iglesia: si bien en un principio, esta institución se muestra relativamente cauta, su actitud se vuelve

³³ P. Piccoli, *Libro Bianco sull'aborto*. (Milán: Rusconi, 1977), p.18.

³⁴ Sobre las facciones de la DC, véanse G. Pasquino, "Italian Christian Democracy: A Party for all Seasons?", en P. Lange y S. Tarrow (Eds.), *Italy in transition. Conflict and consensus*. (Londres: Frank Cass, 1980), pp. 88-109; G. Pridham, "The Italian Christian Democrats after Moro. Crisis or Compromise?", *West European Politics*, 2, 1 (1979), pp. 69-88; también M. de Carolis, "The Christian Democratic Party today" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. (Washington: American Institute of Public Policy Research, 1978), pp. 147-155 y R. Dalton, "Generational change within the Italian Christian Democratic Party", *European Journal of Political Research*, 5 (1977), pp. 155-178.

intransigente al poco tiempo³⁵. Tercero, la relativa moderación de los democristianos, aun estando respaldada por sus electores, iba a encontrar una dificultad añadida: se producía en un asunto de especial intensidad en el que estaban implicados valores básicos. Iba a ser necesario, por tanto, justificar la renuncia a determinados principios.

2.2. La moderación del PCI.

El PCI es el segundo partido en presentar su propuesta de reforma sobre aborto, el día 14 de febrero de 1975. La postura de los comunistas es la más moderada de todas las mantenidas por los partidos italianos, a excepción del MSI y de la DC. Su proyecto liberaliza la regulación del aborto pero en menor medida de lo que lo hacen todas las demás fuerzas que se sitúan entre el centro y la izquierda del espectro político³⁶.

Con el nombre de "Normas para la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo", la propuesta del PCI es una exposición de motivos por los que se considera al mismo tiempo que hay que rechazar la vía del aborto libre y cambiar la legislación vigente. La oposición a la liberalización absoluta en este ámbito se hace en virtud de dos consideraciones. En primer lugar, el PCI sostiene que el aborto libre (o la liberalización total) implica la creencia de que se trata de un "hecho privado" en el que el estado no tiene ni el deber ni el derecho de intervenir. Este argumento -en opinión de los comunistas- no se puede sostener (por incompatibilidad) si uno considera que el aborto es por varios motivos un fenómeno social. Con lo que ellos llaman la "realidad social del aborto", hacen referencia al hecho de que, independientemente de la penalización, las mujeres recurran frecuentemente a esta práctica en la clandestinidad. La consecuencia de ello es que el aborto se realiza en malas condiciones y que esto afecta particularmente a las mujeres que forman parte de las clases sociales más débiles, ya que al tener menos dinero no pueden pagar la realización de abortos (fuera o dentro de Italia) que no pongan

³⁵ Tras una reunión de la Conferencia Episcopal Italiana a principios de febrero de 1975, ésta destaca en el documento final la defensa del derecho a la vida pero admite la posibilidad de reformar la legislación vigente e introducir algunos atenuantes para casos "gravísimos". El diario *Il Corriere della Sera* califica esta actitud de vanguardista en relación a la mantenida por otros episcopados no italianos. *Il Corriere della Sera*, 8 de febrero de 1975.

³⁶ Sobre la posición del PCI ante el aborto sigo la propuesta de reforma así como varios artículos publicados en la revista *Rinascita* durante febrero de 1975.

en peligro su salud. Esta consideración lleva a sostener que el estado no puede desentenderse del problema y que tiene la obligación de ofrecer algún tipo de respuesta, conclusión a la que no se puede llegar -en opinión del PCI- si uno se adhiere a la plena liberalización que se identifica por definición con la negación de la intromisión estatal. La responsabilidad del estado, que se deriva de la naturaleza social del problema, requiere que su intervención tenga lugar en distintos planos. Por un lado, el estado es en parte responsable de las causas de aborto, lo que lleva a la necesidad de que intervenga contra las mismas mediante una política preventiva. Por otro lado, el estado tiene que consentir el aborto en determinadas circunstancias de forma que no se realice en la clandestinidad sino dentro de las redes sanitarias estatales (el estado, por tanto, no debe responder ante este fenómeno mediante la penalización de la mujer).

El segundo argumento con el que el PCI se opone al aborto libre es en cierto sentido de carácter retórico. Los comunistas se distancian de la perspectiva puramente liberal en cuanto que ellos no creen que el aborto sea un derecho positivo (esto veremos que es una creencia sincera), es decir, que no apoyan la idea de que la mujer "pueda" siempre que quiera recurrir a esta práctica. El ideal al que se debe aspirar es a lo que ellos llaman "una maternidad libre y responsable", esto es, que la procreación sea un acto deseado. Esta es la verdadera conquista para la mujer y el ámbito en el que tiene que ser libre pero no lo es el aborto que en cuanto procreación no querida no es más que la demostración de la incapacidad para decidir libremente. En este sentido, para el PCI si el fin es la maternidad libre el medio no es la libertad de abortar. De ahí la defensa que se hace del principio de que el aborto no puede convertirse en un medio de control de la natalidad.

En definitiva, la negación del aborto libre (en cuanto fenómeno no privado sino social y en cuanto que no es un derecho positivo porque niega la realización del verdadero derecho que es la maternidad libre) no tiene nada que ver con consideraciones morales sobre la valoración del feto. De hecho, en ningún momento el PCI entra en el terreno puramente moral de lo que hay que valorar dentro de la relación "voluntad de la madre-vida del feto". En realidad, se puede demostrar que el PCI, si hubiese podido elegir libremente una propuesta hubiese apoyado lo que comúnmente se llama aborto libre. Una prueba clara de esto es el hecho de que en la segunda fase de la negociación el PCI (por tener más fuerza) apoyase una mayor liberalización. Ahora bien, también es cierto que el PCI negaba de forma sincera la visión de que el aborto tiene algo que ver con los derechos y libertades individuales y que es desde esta perspectiva una conquista de la

mujer. Por tanto, formando parte de los que libremente se adherían a la posición de la liberalización, su visión no tenía nada que ver con la de aquellos que entendían el aborto como una batalla a favor de la libertad y derechos civiles. El PCI no era obviamente un partido liberal.

A pesar de la adhesión del PCI a una política amplia de liberalización del aborto, el primer proyecto que presenta en el Parlamento apoya un sistema puro de indicaciones y es, por tanto, más moderado que la ley actual³⁷. Su propuesta prevé que se consienta el aborto terapéutico (en caso de riesgo para la vida y salud física y psíquica de la mujer) y ético (cuando el embarazo haya sido consecuencia de violencia carnal o incesto). Además se propone la autorización del aborto eugenésico y social cuando la malformación fetal así como las circunstancias socio-económicas y familiares puedan tener repercusiones en la salud de la madre³⁸. La realización del aborto requiere la verificación previa de los supuestos por parte de una comisión de evaluación, salvo en el caso de la indicación ética en la que se pide la denuncia previa. El plazo para la práctica del aborto es de 90 días. Además de otros puntos que puedan ser de interés y que recojo en la Tabla 2.4, hay que destacar el hecho de que la propuesta no introduzca ninguna retórica³⁹, que simplifique el procedimiento para la obtención del aborto (en comparación con la legislación vigente) y que no otorgue casi ninguna importancia a los elementos de disuasión⁴⁰. El proyecto no prevé plazos de reflexión antes de la operación ni tampoco introduce ninguna figura que tenga la obligación de intentar disuadir a la mujer para que no aborte. Por tanto, si la comparamos con la legislación vigente hoy en día, la propuesta del PCI es menos liberalizadora en la parte central de la política (en cuanto que obliga a que haya verificación de los supuestos) pero carece de declaraciones de buena voluntad sobre la protección que se pretende dar al feto y de otros mecanismos que si no lo impiden al menos hacen más engorroso el acceso al aborto. Si tenemos en cuenta que su segundo proyecto es más liberalizador (de lo que se puede deducir que el PCI

³⁷ En el primer capítulo sostengo que la legislación actual diseña un sistema de indicaciones falso en cuanto que se permite el aborto en determinadas circunstancias pero no se exige comprobación de la veracidad de las mismas.

³⁸ La autorización de indicaciones en función de su repercusión en la salud de la madre se recoge también en la legislación vigente. Véase capítulo 1.

³⁹ No se hace ninguna declaración de principio como en la legislación actual. Los argumentos como que "el aborto no es un medio de control de la natalidad" o que "la maternidad requiere protección social" se recogen únicamente en la exposición de motivos.

⁴⁰ La disuasión consiste simplemente en informar a la mujer sobre los riesgos que puede tener la operación y en indicar la posible asistencia en caso de que se quisiese proseguir el embarazo.

apoyaba dentro de su visión social y no individual el aborto libre), se puede decir que este partido "hace importantes concesiones" mediante el diseño (en lo que es el núcleo central de la política) de un sistema de indicaciones puro.

Tabla 2.4. Posición ante el aborto del PCI (primera propuesta).

Causas de aborto	Indicaciones terapéutica, eugenésica, ética y social
Control	Sí
Plazos	90 días
Dísuasión	no
Centros autorizados	Públicos/privados
Objeción de conciencia	Sí
Aborto en menores	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, además de las justificaciones que ofrece el PCI a la hora de descartar el aborto libre, es necesario exponer las razones por las que el partido opta por una posición menos liberalizadora que la que sostendría más adelante y que la que hubiese defendido por adhesión sincera. Estos motivos los ofrece el partido en su propuesta de reforma y entre ellos cabe destacar dos: (i) la necesidad de legislar conforme al sentir de la población y (ii) la consideración de las demás posiciones para poder llegar a una propuesta unitaria⁴¹. Estas justificaciones encierran en realidad las razones por las que el PCI decidió moderar su postura ante el aborto: evitar a toda costa la celebración del referéndum y colaborar activamente a la creación de una ley que vulnerase lo menos posible los valores de todas las partes implicadas y en particular los de la DC. Sin embargo, la moderación y la voluntad cooperativa mostradas por el PCI (y que quedarían anuladas en caso de que se celebrase el referéndum) no eran características propias y exclusivas a la política del aborto, sino que eran el reflejo de una estrategia más amplia perseguida por el partido en todos los ámbitos. La moderación era fruto del "compromiso histórico".

⁴¹ Las otras dos consideraciones expuestas por el PCI son: el análisis de la realidad social (tal y como he señalado antes) y la legislación comparada.

En el otoño de 1973, la revista *Rinascita* publica una serie de artículos escritos por el Secretario General del PCI, Enrico Berlinguer, en los que utiliza por primera vez el término de "compromiso histórico"⁴². Dos años después, en el Congreso de marzo de 1975, el PCI confirma la misma estrategia. Las ideas y propuestas contenidas en ésta no hacían más que recoger muchos de los planteamientos que se habían hecho en marzo de 1972 en el XIII congreso del partido y no suponían ni mucho menos una línea de ruptura respecto a la estrategia global perseguida por el PCI desde el inicio de la República.

Las causas inmediatas del compromiso histórico eran -tal y como lo formuló el propio Berlinguer- la necesidad de evitar la polarización, esto es, la ruptura de las fuerzas políticas italianas en un bloque de derechas y otro de izquierdas, como había ocurrido en Chile, y de afrontar una serie de reformas económicas y sociales que permitiesen superar la mayor recesión que había vivido Italia desde la posguerra. La forma de cumplir con estos objetivos era llevando a cabo un "esfuerzo unitario", es decir, creando alianzas entre distintos grupos sociales. Estas alianzas no implicaban olvidarse de la existencia de antagonismos entre la clase obrera y la burguesía pero sí que suponían reconocer la existencia de "clases intermedias", cuyos intereses había que tomar en consideración a la hora de realizar las grandes reformas. La alianza con las clases medias significaba un acercamiento a las fuerzas políticas que las representaban. El compromiso histórico era por tanto una propuesta de colaboración (y por qué no de alianza) dirigida a todos los partidos que apoyaban la democracia (exclusión del MSI) y cuyo electorado fuese de clase obrera o media. Las fuerzas políticas que cumplían con estos criterios eran todas aquellas que se situaban entre el centro y la izquierda. De ahí que el aspecto más significativo de la propuesta fuese que no excluía a la DC de la posible alianza ya que este partido representaba no solo parte de las clases intermedias sino también a las clases trabajadoras católicas⁴³. El hecho de que la DC fuese un partido que representase además a la burguesía más conservadora no hacía sino reforzar la necesidad de incluirlo en el posible pacto. Esto se debía al hecho de que ante una hipotética alianza de toda la izquierda (y únicamente de ésta), el ala más reaccionaria de la DC

⁴² Los artículos se publicaron los días 28 de septiembre, 5 y 9 de octubre en la revista mencionada. Las ideas principales de estos artículos se pueden encontrar en una recopilación de los discursos pronunciados por el líder comunista entre 1969 y 1976. Véase E. Berlinguer, *Gobierno de unidad democrática y compromiso histórico*. (Madrid: Ayuso, 1977), pp. 128-151.

⁴³ La propuesta de acercamiento a la DC queda claramente reflejada en los escritos de Berlinguer. Véase E. Berlinguer, *La "cuestión comunista"*. (Barcelona: Fontamara, 1977), pp. 275-278.



apoyaría un acercamiento al MSI para contrarrestar la fuerza del bloque opuesto. De ahí que la inclusión de los democristianos no solo fuese necesaria a la hora de hacer las grandes reformas sino también para evitar la temida polarización, esto es, la división de Italia en dos bloques. El compromiso histórico significaba por tanto empujar a la DC hacia la izquierda y de esta manera aislar al partido neo-fascista, el MSI. Por ello, esta estrategia implicaba llevar a cabo una promesa peculiar: que incluso con el 51 por ciento de los votos la izquierda no gobernaría sola (o sea sin la DC) en Italia.

Se ha discutido mucho sobre la estrategia comunista encerrada bajo la fórmula del compromiso histórico. Unos han defendido, desde la izquierda o la derecha, que el objetivo del PCI era conseguir de inmediato una cuota de poder por lo que la propuesta tenía que ir dirigida a la DC, el partido hegemónico sin el cual no se concebía la formación de ningún gobierno⁴⁴. Esta interpretación de "estrategia cortoplazista" se diferencia a la de aquellos que han entendido el compromiso histórico como la mera continuación de las ideas de Gramsci y Togliatti⁴⁵. En 1944, tras la caída del fascismo en Italia, Palmiro Togliatti, entonces Secretario General del PCI, propone una estrategia de colaboración con las fuerzas políticas democráticas (socialistas y católicos) con el objetivo de luchar contra la herencia fascista y reconstruir la democracia. Esta política de alianzas suponía un importante giro para el PCI pues su lucha en la resistencia no tenía porque haber implicado un apoyo al régimen democrático. La novedad se hallaba en que sin renunciar al objetivo de socialismo, Togliatti, inspirándose en los trabajos de Gramsci, proponía un acercamiento distinto. Este consistía en que el partido fuese penetrando poco a poco en todos los sectores de la sociedad italiana y que mediante lo que se denominaba la *presenza* así como a través de las alianzas (sociales y políticas), fuese adquiriendo liderazgo o hegemonía. El objetivo por tanto era transformar la sociedad dentro del marco democrático. En el Congreso VIII de 1956, el PCI consolida la estrategia de la colaboración en lo que se ha llamado "la vía italiana al socialismo". En los posteriores congresos se continúa en la misma línea y se habla de que el

⁴⁴ Sostiene esta interpretación (desde la izquierda) T. Abse, "Judging the PCI", *New Left Review*, 153 (1985), pp. 5-40. Véase también la crítica que se hace a este artículo (en la que se argumenta que el PCI perseguía una estrategia a largo plazo) en S. Gundle, "The PCI and the Historic Compromise", *New Left Review*, 163 (1987), pp. 27-35.

⁴⁵ Sobre esta interpretación, veáanse J. LaPalombara, "The Italian Communist Party and Changing Italian Society" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. (Washington: American Enterprise for Public Polity Research, 1977), pp. 97-120; G. Sartori, "Calculating the Risk" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. (Washington: American Enterprise for Public Polity Research, 1977), pp. 165-181; E. Bettiza, "Eurocommunism in Limbo" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. (Washington: American Enterprise for Public Polity Research, 1977), pp. 121-131.

objetivo del partido no es tomar el poder sino crear un bloque de fuerzas sociales y políticas, el llamado "bloque histórico" encargado de transformar profundamente a Italia.

Los elementos de continuidad en el PCI son por tanto notorios. Esto es lo que ha llevado a la interpretación de que en realidad el compromiso histórico no era más que una oferta, tal vez más explícita, de lo que había sido la estrategia de Togliatti. De ahí se explica, sin embargo, el temor que desencadenaba entre algunos la propuesta de alianzas. Los planteamientos de Togliatti podían legítimamente entenderse como una búsqueda de hegemonía comunista, no mediante la revolución (a la que se había renunciado con la instauración de la democracia), sino a través de la sutil pero supuestamente efectiva vía de la persuasión, que implicaba participación y colaboración dentro del contexto democrático. Desde esta perspectiva, las "buenas intenciones" de alianza y colaboración del PCI no tenían sino el propósito de seducir a los sectores no comunistas para poder ir comiendo pacífica y lentamente el terreno del campo enemigo y llegar así, siguiendo las reglas del juego democrático, a la hegemonía.

Todas las interpretaciones sobre el compromiso histórico coinciden en que la llamada política de alianzas se tradujo en un comportamiento extremadamente cauto, responsable y moderado por parte del PCI. La estrategia comunista prometía afectar a todas las áreas y políticas gubernamentales⁴⁶. De hecho, la colaboración, independientemente de la explicación que tuviese, implicaba una acomodación en los distintos asuntos que se tratase. Las cuestiones en las que el mundo católico tuviese un interés directo eran particularmente relevantes ya que ponían a prueba de la manera más clara la voluntad de acercamiento del PCI a la DC. El partido había sido siempre consciente de la importancia de lo que se llamaba la "cuestión católica" y de la necesidad de no romper con la política unitaria a la hora de tratar con cualquiera de los asuntos que tuviesen implicaciones en este ámbito⁴⁷. El PCI había colaborado en la protección de los intereses de la Iglesia cuando se redactó la Constitución italiana y había siempre mantenido la necesidad de acercarse con comprensión a las cuestiones religiosas. Durante la negociación de la ley del divorcio, el PCI insistió en la importancia de evitar un referéndum al respecto y de llegar a algún tipo de acuerdo. Los comunistas habían declarado abiertamente que en estos asuntos la posición

⁴⁶ En palabras de Berlinguer: "todas nuestras iniciativas [...] deben tender a afirmar los principios, el método y la práctica de la unidad". Véanse las declaraciones del secretario general del PCI recogidas en M. Loizu, *¿Que es el compromiso histórico?*. (Barcelona: Avance, 1976), p.153.

⁴⁷ Sobre la relación entre el PCI y el catolicismo, véase el informe que preparó Berlinguer para el XIV Congreso del PCI (marzo de 1975) en M. Loizu, *¿Que es el compromiso histórico?* (Barcelona: Avance, 1976), pp. 160-163.

que debían mantener no era la que ellos defendiesen (personalmente) sino la que permitiese comprensión, respeto y tolerancia con los valores católicos. Este planteamiento es también el que explica la moderación del PCI ante el aborto. La declaración en el proyecto de ley de la necesidad de mantener una postura que tuviese en cuenta a las demás fuerzas políticas para poder llegar así a una solución "unitaria", no era más que una de las muchas manifestaciones de la estrategia global del partido y en concreto del compromiso histórico.

En definitiva, nadie discutía que el comportamiento del PCI era moderado. La polémica, tal y como hemos señalado, estaba en la explicación que se daba al mismo: o bien se creía que el compromiso histórico era una estrategia "cortoplazista" (aumentar las cuotas de poder) o bien que era la culminación de los planteamiento de Togliatti (conquista de la hegemonía). El aspecto central, sin embargo, es que en ambas interpretaciones era necesario que el resto de los actores políticos o sociales (no comunistas) confiaran en el PCI. De hecho, las dos tienen como elemento común la desconfianza (a excepción obviamente de las críticas a la izquierda del PCI). El problema fundamental que se les planteaba era como conciliar la insistente promesa del PCI de colaborar y trabajar dentro del marco democrático con la naturaleza comunista (y por tanto no pluralista) del partido. En realidad esta crítica apuntaba de lleno al aspecto más débil del compromiso histórico y a la evidente contradicción que habían tenido siempre los comunistas, la de conciliar su identidad con el apego a la democracia. Esta contradicción convertía al PCI en un actor esquizofrénico. En su vertiente interna el partido era comunista, tanto en su organización (principalmente por el centralismo democrático) como por el hecho de que, aún a pesar de la creciente autonomía, mantuviese un vínculo claro con la Unión Soviética. En su vertiente externa, sin embargo, el PCI mantenía a menudo posturas más moderadas que los otros partidos de centro y de izquierda (entendiendo que la DC era un partido de centro-derecha). En el caso concreto del aborto, por ejemplo, la posición del PCI era la menos liberalizadora de todas las sostenidas por el frente laico.

Esta moderación se había llevado a cabo sin cambiar la naturaleza del partido. La identidad del PCI era intocable, quizás no tanto porque tuviese a largo plazo objetivos de hegemonía sino sencillamente porque era su razón de ser⁴⁸. Precisamente por ello la única manera que tenía de

⁴⁸ Como ha observado P. Ignazi refiriéndose, años más tarde, a la transformación del PCI en PDS: "La historia del PCI es la historia de un partido que tiene en sus raíces una legitimización externa, que deriva de la revolución rusa y de la construcción del comunismo en ese país. Y este es el nervio más sensible, más profundo, más afectivo de la identidad comunista. Tocar eso y la historia del PCI ligada a eso (en referencia a Togliatti), significa alertar todos los mecanismos de defensa". Véase P. Ignazi, *Dal PCI al PDS*. (Bologna: Il Mulino, 1992), pp. 66-67.

hacer creíble su compromiso con la democracia era mostrándose excesivamente (o extremadamente) cauteloso. El propio Berlinguer era consciente de que siendo el partido lo que *era*, sólo se podía conseguir la confianza ajena mediante lo que el partido *hacía*. Con sus propias palabras: "La garantía de nuestra adhesión a la libertad y al marco democrático [...] está esencialmente en lo que hemos hecho y en lo que hacemos"⁴⁹. La moderación del PCI era por tanto el principal objetivo a la hora de afrontar cualquier política. Esta era en realidad el precio obligado a pagar por querer al mismo tiempo conservar su identidad y hacer creíble el compromiso con la democracia.

En definitiva, el referéndum podía bloquear la estrategia de unidad, obligando a los comunistas a decantarse a favor del "sí" (a la abrogación) y en contra de los democristianos. Aunque por razones distintas, los dos principales partidos querían evitar la celebración de una consulta electoral sobre el aborto. Para el PCI, sin embargo, la moderación tampoco iba a resultarle tan fácil: no solo sus electores eran muy favorables a una amplia liberalización sino que además la principal organización feminsita, *Unione de Donne Italiane* (UDI), estaba vinculada al partido. Dada su relación con la UDI y las actitudes de sus electores, ¿sería realmente factible sostener la moderación de partida en un asunto tan visible, emotivo y simbólico como el aborto?

2.3. La radicalización del PSI.

El PSI es el primer partido que presenta en el parlamento su propuesta de reforma, dos años antes de que las fuerzas políticas se viesen amenazadas ante el anuncio de la iniciativa de referéndum. La propuesta Fortuna prevé una menor liberalización del aborto que el proyecto del PCI, aunque es necesario señalar que no refleja ni mucho menos la postura que posteriormente mantuvieron los socialistas a lo largo de todo el proceso⁵⁰. Dicha propuesta contempla únicamente la autorización del aborto terapéutico (en casos de riesgo para la vida y salud física y psíquica de la madre) y eugenésico, aunque también propone la ambigua fórmula de considerar "las razones morales y sociales" aducidas por la mujer. Se trata de un proyecto extremadamente breve en el

⁴⁹ Véase el informe de Berlinguer para el XIV Congreso del PCI en M. Loizu, *¿Que es el Compromiso Histórico?* (Barcelona: Avance, 1976), p.165.

⁵⁰ Propuesta nº 1655, CD, VI Legislatura, 11 de febrero de 1973.

que no se especifican los plazos ni otros aspectos relevantes pero en el que sí se prevé que dos médicos ejerzan el control sobre las indicaciones⁵¹.

Aun siendo el primer proyecto que entra en el Parlamento, no se puede decir que con él se iniciase el proceso político sobre la liberalización del aborto. Al parecer incluso el propio Fortuna no presentó esta propuesta con el objetivo de que fuese discutida, sino más bien con la intención de encuadrar la operación en la estrategia global que entonces pretendía seguir el partido⁵². En cualquier caso, solo dos años más tarde y tras conocer la iniciativa del referéndum, las demás fuerzas políticas presentan sus proyectos y con el objetivo esta vez de que se discutiesen.

El cambio de postura del PSI se produce al poco tiempo de darse a conocer la iniciativa radical. En enero de 1975, en una conferencia convocada por el PR y la organización feminista vinculada a este partido, el *Movimento per la Liberazione delle Donne* (MLD), Fortuna declara haber presentado enmiendas a su propio proyecto de reforma por considerar que este tenía importantes "restricciones"⁵³. A las dos semanas, en una reunión de la dirección socialista para discutir la cuestión del aborto, se decide apoyar una ley de plazos, es decir, proponer la autorización del aborto a petición de la mujer durante las diez primeras semanas de embarazo. El PSI no vuelve a presentar otro proyecto sino que a través de sus propias enmiendas y una vez que se inicia el proceso de negociación va articulando su postura.

El PSI era un actor de cierta importancia tanto en la vida política italiana como en el caso concreto de la reforma del aborto. Los socialistas habían sido la primera fuerza de la izquierda en la primeras elecciones democráticas de 1946 pero desde entonces habían ido sufriendo un declive electoral continuo. En las elecciones de 1972, el PSI había obtenido el 10 por ciento de los votos⁵⁴. Sin embargo, los sucesivos fracasos electorales no impidieron al partido conservar su

⁵¹ Por ejemplo, no dice nada sobre la regulación de abortos en menores e incapacitadas, ni sobre la puesta en práctica de la política.

⁵² Según Pannella, Fortuna declaró en una revista española (no se precisa cuál) que había presentado la propuesta pero que no tenía intención de que se discutiese y que por tanto el proyecto se mantuvo paralizado con el consentimiento del interesado. *L'Espresso*, 12 de enero de 1975.

⁵³ *Il Corriere della Sera*, 27 de enero de 1975 y *L'Espresso*, 2 de febrero de 1975.

⁵⁴ En 1946 el PSI tenía el 20,7 por ciento de los votos. En las elecciones de 1953 el porcentaje de votos decae hasta el 12,7 por ciento. A finales de los cincuenta y principios de los sesenta, se produce una ligera recuperación (en torno al 14 por ciento). Después a partir de las elecciones de 1968, su porcentaje de votos decae hasta el 10 por ciento y se mantiene a este nivel. Para un análisis detallado del declive electoral del PSI, véase W. Merkel, *Prima e dopo Craxi. Le trasformazioni del PSI*. (Padua: Liviana, 1987). pp. 161-168.

importancia estratégica e incluso ésta se hizo más notoria en los años sesenta y setenta de lo que lo había sido durante las primeras décadas. Esto se debía a que si bien en un principio la DC podía formar gobierno sin contar con el PSI, en los años sucesivos los socialistas se convirtieron en el elemento indispensable si no en la creación de coaliciones, al menos en el sustento de la mismas en el parlamento. El PSI era por tanto un partido pequeño pero con el que se debía contar en cualquier política de alianzas. Ahora bien, en su relación con los dos grandes, el PCI y la DC, había sido siempre el aliado subordinado. En los años cuarenta y cincuenta, la aproximación socialista al PCI se había roto precisamente por esto. El partido inicia entonces junto con la DC el período de las coaliciones de centro-izquierda⁵⁵. La incapacidad para presionar a la DC para que llevase a cabo reformas sustantivas así como la continua pérdida del electorado más a la izquierda, llevaron a que en 1974 el PSI decidiese romper la coalición con los democristianos. Los socialistas inician entonces un nuevo giro a la izquierda que tiene como resultado aproximarse al PCI así como lanzar la ambigua propuesta de crear una alternativa de izquierda⁵⁶. Esta oferta, que como veremos se materializa claramente en el Congreso de 1976, consistía en formar una alianza PCI-PSI en contra de la DC. Por diversas razones, sin embargo, estaba fuera de la realidad política. Primero porque se oponía a la estrategia del compromiso histórico formulada por el aliado potencial. Segundo porque, debido a las divisiones que había entre los socialistas sobre la política de alianzas, acabó configurándose como una alternativa a largo plazo o quizás simplemente utópica ya que debía cumplirse bajo dos circunstancias: tenía que ser una alianza equilibrada (es decir, el PSI tenía que adquirir primero una fuerza parecida a la del PCI) y los comunistas tenían que desvincularse plenamente de la Unión Soviética. El giro a la izquierda convivió además con el sostenimiento del gobierno DC-PRI en forma de abstención parlamentaria.

La ambigua posición de mantenerse entre dos aguas tuvo importantes repercusiones para la política del aborto. En primer lugar, la estrategia izquierdista llevó a que los socialistas

⁵⁵ La fase de las coaliciones de centro-izquierda comienza en 1963 aunque con interrupciones: (i) diciembre de 1963-junio de 1964, DC-PSI-PSDI-PRI, (ii) junio de 1964-enero de 1966, DC-PSI-PSDI-PRI, (iii) febrero de 1966-junio de 1968, DC-PSI-PSDI-PRI, (iv) junio de 1968-noviembre de 1968, DC, (v) diciembre de 1968-julio de 1969, DC-PSI-PRI, (vi) agosto de 1969-febrero de 1970, DC, (vii) marzo de 1970-julio de 1970, DC-PSI-PSDI-PRI, (viii) agosto de 1970-enero de 1972, DC-PSI-PSDI-PRI, (ix) febrero de 1972, DC, (x) junio de 1972-junio de 1973, DC-PSDI-PLI, (xi) julio de 1973-marzo de 1974, DC-PSI-PSDI-PRI, (xii) marzo de 1974-julio de 1974, DC-PSI-PSDI. F. Spotts y J. Weiser, *Italy. A Difficult Democracy*, p. 296.

⁵⁶ Sobre la alternativa de izquierda, véase D. Hine, "Socialists and Communists in Italy. Reversing Roles?", *West European Politics*, 1, 2 (1978), pp. 144-160. Del mismo autor también, "The Italian Socialist Party under Craxi: surviving but not reviving" en P. Lange y S. Tarrow, *Italy in Transition. Conflict and Consensus*. (Londres: Frank Cass, 1980), pp. 133-148.

radicalizaran su postura, uniéndose a la batalla por "las libertades y derechos civiles" promovida por los radicales y con la que esperaban volver a atraer al electorado de la izquierda. En segundo lugar, la posición estratégica del PSI, al ser al fin y al cabo el partido sin cuya benevolencia no se podía mantener la estabilidad gubernamental, se convertía en una importante fuente de poder ante la posibilidad de que la ley del aborto se convirtiese en un "mini compromiso histórico". Retirar el apoyo al gobierno (independientemente de que éste se hubiese declarado neutral) podía ser un importante recurso ante los resultados que fuese dando la negociación sobre el aborto.

Por último hay que señalar que el PSI no era especialmente partidario de la celebración inmediata del referéndum: la mera abrogación de la regulación fascista no anulaba la necesidad de legislar sobre el aborto. Pero los socialistas sí que eran conscientes de que el recurso al referéndum era un mecanismo de presión para que los partidos políticos actuaran con cierta rapidez y sin tácticas dilatorias. El PSI estaba dispuesto a apoyar incondicionalmente la iniciativa radical si los demás partidos no se decidían a legislar sobre el aborto. Además siempre era una alternativa que podía ser utilizada en el caso de que las negociaciones no fuesen satisfactorias. En esta línea iban dirigidas las declaraciones del Vicesecretario General del PSI, G. Mosca: "Nosotros [...] haremos que pese la sombra del referéndum sobre el Parlamento para inducirlo a aprobar en breve una ley que regule el problema del aborto"⁵⁷.

2.4. Los partidos pequeños.

En este apartado expongo las posturas ante el aborto de los partidos laicos, el PRI, el PSDI y el PLI y también hago referencia al partido neo-fascista, el MSI, que como ya he señalado es el único partido a favor de no modificar la legislación vigente. He excluido el análisis del Partido Radical por no tener en aquel momento representación parlamentaria⁵⁸.

Tras las elecciones de 1972, el PSDI, el PRI y el PLI sumaban el 12 por ciento de los votos. La etiqueta de "partidos laicos" se debía a los principios seculares que siempre defendían

⁵⁷ *L'Espresso*, 15 de junio de 1975. Véanse también las declaraciones de Fortuna en el *Corriere della Sera* del 9 de febrero de 1975, en las que señala que si no se discute el problema de inmediato, pondrá todas sus energías en la recogida de firmas para el referéndum abrogativo.

⁵⁸ Sobre la entrada del Partido radical en el Parlamento y su papel en la política italiana, véase J. Hanning, "The Italian Radical Party and the New Politics", *West European Politics*, 4, 3 (1981), pp. 267-285.

así como al liberalismo que caracterizaba particularmente al PRI y al PLI. La importancia de estos partidos no residía obviamente en su fuerza electoral sino en el hecho de que en varias ocasiones hubiesen formado parte de la coalición gubernamental o hubiesen ayudado a la formación de gobiernos.

El PSDI es el primero que presenta su propuesta de reforma en el año 1975⁵⁹. Este era de los tres el partido más votado (5 por ciento de los votos) pero también el más ambiguo de todos. Tras su escisión del PSI en 1947, el PSDI acaba adoptando una línea más moderada y aunque se define socialista no cuenta con el apoyo electoral de la clase trabajadora. Los socialdemócratas tampoco siguieron una línea muy sólida ni ante diferentes cuestiones, ni ante la política de alianzas. Declararon con frecuencia su anticomunismo, pero a nivel local y regional no han dudado en formar coaliciones con el PCI. A menudo también se mostraron muy próximos a la DC y otras veces ha ocurrido lo contrario. En general ha sido un partido que ha inspirado poca confianza y al menos en el caso del aborto, como iremos viendo, se puede decir que no sin falta de razones.

Como se puede ver en la Tabla 2.5, el proyecto del PSDI prevé la autorización del aborto terapéutico (en casos de riesgo para la vida y salud de la madre), eugenésico y social (en casos de malas condiciones familiares o sociales de la mujer) durante las diez primeras semanas de embarazo. Pese a indicar las circunstancias en las que se cree que se debe permitir el aborto, el proyecto socialdemócrata no se configura como un verdadero sistema de indicaciones ya que no prevé ningún control por parte de instancias externas. En realidad se trata de una ley de plazos encubierta en la que se pretende aparentar una menor liberalización de la que verdaderamente implica. La propuesta, a pesar de ser muy pro-abortista en la parte central de la política (la configuración de las causas de aborto), contiene elementos de valoración o pretendida protección al feto. Algunos de ellos son meramente simbólicos hasta el punto de contradecir la propia previsión de autorizar el aborto (por ejemplo, la declaración de que la ley garantiza los derechos del nasciturus desde el momento de la concepción). Otros pueden tener un carácter más efectivo como por ejemplo el plazo de reflexión obligatorio de ocho días. En conjunto, se puede decir que se trata de una ley muy pro-abortista pero con ciertos elementos (simbólicos o no) anti-abortistas.

El PRI presenta su propuesta de reforma el 1 de abril de 1975. De los tres partidos laicos es el que ha sido capaz de atraer un menor número de votos (3 por ciento) pero, sin embargo, es

⁵⁹ Propuesta nº 3435, CD, VI Legislatura, 6 de febrero de 1975.

el que más prestigio o buena fama se ha ganado y de ahí que sea el partido después de la DC que con más frecuencia haya estado en el gobierno. Su proyecto sobre el aborto tiene importantes parecidos con el del PSDI (véase la Tabla 2.5). Los republicanos también diseñan un sistema de indicaciones falso y particularmente extraño. La propuesta prevé que se autoricen las indicaciones terapéutica y ética y que además ambas estén sujetas a un determinado control, ejercido en el primer caso a través de una comisión de evaluación y en el segundo mediante la denuncia. Sin embargo, el proyecto introduce bajo la forma de una tercera indicación una auténtica ley de plazos. En concreto, se permite el aborto y sin ningún tipo de control "cuando el embarazo no haya superado las doce primeras semanas". Tal y como hacía el proyecto socialdemócrata, el de los republicanos también introduce elementos de valoración del feto o bien simbólicos (considerar el aborto como un medio excepcional) o bien de carácter práctico como es la introducción de una política de prevención de planificación familiar dentro de la ley. Se trata en definitiva, al igual que en el caso del PSDI, de una propuesta muy liberalizadora en su configuración de las causas de aborto pero con ciertos elementos anti-abortistas.

Por último, el PLI presenta su propuesta de reforma el 3 de abril de 1975⁶⁰. Para ser desde todos los puntos de vista el más liberal de los tres partidos, su proyecto es también el más ambiguo. Como aparece en la Tabla 2.5., los liberales proponen autorizar el aborto "por razones de necesidad grave y objetiva". Especifican que entre ellas (por lo que se está suponiendo que podría haber otras) están la indicación ética, la eugenésica así como aquellas circunstancias en las que las condiciones de vida de la mujer puedan causar daño a su salud. Al igual que el PRI, los liberales prevén la autorización del aborto durante las 12 primeras semanas de embarazo. Por otro lado, tal y como se hace en las otras dos propuestas, las supuestas indicaciones no requieren ningún tipo de control externo. De nuevo por tanto las causas de aborto se configuran pese a la ambigüedad como en una ley de plazos. Esta propuesta también introduce elementos anti-abortistas como la necesidad de desarrollar una red de centros de planificación familiar así como el período de reflexión de siete días. El hecho de que esta propuesta no prevea que se verifique la autenticidad de las indicaciones hace que se parezca a una ley de plazos. Sin embargo, de los tres proyectos este es el más ambiguo en el diseño de las causas de aborto.

En definitiva y pese a las distintas configuraciones, las propuestas de los partidos laicos tienen un importante elemento en común: autorizar a la mujer a abortar dentro de un determinado

⁶⁰ Propuesta nº 3635, CD, VI Legislatura, 3 de abril de 1975.

plazo. Esta es también la posición que adopta el PSI tras su radicalización.

Tabla 2.5. Posición ante el aborto del PSDI, PRI y PLI (primeras propuestas).

	PSDI	PRI	PLI
Causas de aborto	Indicaciones terapéutica, eugenésica y social	Indicaciones terapéutica y ética; aborto libre (doce primeras semanas)	Indicaciones terapéutica, eugenésica, ética (abierta la posibilidad de aborto bajo otros supuestos)
Control	No	No	No
Plazos	10 semanas	12 semanas	12 semanas
Disuasión	Ocho días	Sí	Sí
Centros Autorizados	Públicos/privados	Públicos/privados (máximo: 25% del total de operaciones)	Públicos/privados
Objección de conciencia	Sí (límites: declaración previa/no se admite en casos de urgencia)	Sí	Sí (límite: no se admite en caso de peligro para la vida o salud de la madre)
Aborto en menores	Sí, con consentimiento del representante legal	Sí, con consentimiento del representante legal	Sí, con consentimiento del representante legal

Fuente: Elaboración propia

El MSI no presenta ninguna propuesta de reforma porque es el único partido a favor de mantener la regulación sobre aborto del *Codice Rocco*. Sin embargo, su posición anti-abortista fue duramente defendida en el parlamento a lo largo de toda la negociación. La postura del partido neo-fascista no requiere ninguna explicación. El MSI era un partido de extrema derecha, hijo directo del Partido Fascista de Mussolini, bajo cuyo régimen se había regulado el aborto como delito contra la raza italiana. Si bien el MSI no admitía abiertamente su vinculación con el período fascista, varios líderes partidistas y militantes habían estado claramente involucrados. Además, todos los secretarios del partido (De Marsanich, Michelini y Almirante) o bien habían formado parte de los gobiernos de Mussolini o bien habían sido miembros destacados del Partido Fascista. Su importancia en la política del aborto no radica directamente en su fuerza electoral,

sino en el uso que de ella podía hacer la DC, partido que se había aproximado en varios momentos al MSI.

Los democristianos habían mantenido desde el inicio de la República una relación bastante ambigua con los neofascistas. En varias ocasiones la DC necesitó utilizar la fuerza parlamentaria del partido de extrema derecha. Si bien los democristianos formaron un único gobierno gracias al apoyo explícito del MSI en el parlamento⁶¹, sí que utilizaron en diversas ocasiones y para cuestiones puntuales los votos "misinos". Esto se había hecho siempre en momentos de desacuerdo con las fuerzas políticas gubernamentales.⁶² Por otro lado, el temor de la DC a que el MSI le hiciese perder los votos de la derecha, lleva a que en 1951 el Gobierno democristiano decida prohibirlo con el argumento de que al ser la continuación directa del partido de Mussolini, su presencia en la democracia italiana vulneraba la norma constitucional que impedía el restablecimiento del partido fascista. En los años sucesivos, ningún Gobierno se decide a llevar esta ley a la práctica pero la amenaza de disolución permitió a los democristianos mantener un mayor control sobre los neofascistas.

A principios de los años setenta, con Almirante en la secretaría general del partido, el MSI empieza a seguir una doble estrategia. Intenta de un lado ganar mayor respetabilidad uniéndose al Partido Monárquico en la creación del MSI-DN. Los neofascistas consiguen así alcanzar el 8.7 por ciento de los votos en las elecciones de 1972, cuatro puntos más de lo que el partido había obtenido solo en el año 1968⁶³. Por otro lado, el MSI se ve ambiguamente mezclado en lo que se ha llamado la "estrategia de tensión", es decir, en los intentos de crear un clima de desorden y de desestabilizar la democracia italiana, así como también cae sobre el partido la sospecha sobre su posible apoyo a los grupos terroristas de extrema derecha.

⁶¹ El gobierno Tramboni (marzo-julio de 1960) se sostuvo gracias al apoyo parlamentario del MSI.

⁶² Por ejemplo, la DC recurre a los votos del MSI para la elección de dos de sus Presidentes, Segni en 1962 y Leone en 1971. En ambos momentos, los democristianos formaban una coalición de centro-izquierda.

⁶³ En 1968 el MSI obtiene el 4.4 por ciento de los votos en el Congreso.

CAPITULO III

EL PROCESO POLITICO EN ITALIA (II): LAS TRES NEGOCIACIONES SOBRE EL ABORTO Y LOS REFERENDUMS DE 1981

Tras la presentación de las propuestas de los partidos sobre el aborto, se inicia la primera negociación que transcurre a lo largo de todo un año, entre abril de 1975 y abril de 1976. Las fuerzas políticas y, esencialmente, la DC y el PCI deciden crear un comité restringido que pudiese trabajar en la elaboración de un primer proyecto de reforma. El borrador se discute y se aprueba en Comisiones gracias a los votos, entre otros, de los democristianos. Sin embargo, cuando inicia la discusión en el pleno del Congreso, la DC se echa atrás: presenta una enmienda cuyo contenido rompe el acuerdo. Esta consigue aprobarse con el apoyo de los diputados del MSI. Se frena así el primer intento de reforma. A los pocos días de este suceso, Italia se ve sacudida por una crisis política: el PSI retira su apoyo al Gobierno democristiano, el Primer Ministro dimite y se convocan elecciones anticipadas.

Los comicios de junio de 1976 producen un importante vuelco político: los votos al PCI aumentan considerablemente, se forma el primer Gobierno democristiano con apoyo comunista y sale una mayoría proabortista en ambas cámaras, aunque muy ajustada en el Senado. Además, la celebración de elecciones atrasó durante dos años la posibilidad de celebrar el referéndum. En esta segunda negociación los comunistas apoyan una reforma más proabortista que la que habían sostenido en la anterior legislatura. Por lo demás, las concesiones que hace el no provinieron directamente de los parlamentarios comunistas sino de un grupo de independientes católicos que se habían presentado a las elecciones en las listas del PCI. Como tendré ocasión de explicar, la sombra del referéndum unido a la naturaleza de la cuestión del aborto dificultaron un mayor acercamiento a la DC y llevaron a negociar indirectamente a través de representantes católicos. En esta segunda fase, que se prolonga durante aproximadamente nueve meses, los partidos a favor de permitir la interrupción voluntaria del embarazo formularon un nuevo proyecto que obtuvo el respaldo de la mayoría

de los diputados. Sin embargo, cuando el borrador llegó al Senado, la presencia de francotiradores que se unieron a la DC impidió la aprobación del mismo.

Al poco de que iniciase la tercera negociación, se fija una fecha definitiva para el referéndum, que debía celebrarse si las fuerzas políticas no conseguían legislar en el plazo que disponían para hacerlo. Los partidos renuncian a presentar nuevas propuestas y el mismo proyecto que había sido rechazado en el Senado vuelve a presentarse en el Congreso. Introduciendo alguna modificación, la mayoría de diputados votan a favor del mismo. El texto consiguió también pasar la prueba en el Senado, sin que esta vez hubiese sorpresas por parte de los democristianos. Tres años más tarde, los resultados de dos referéndums abrogativos, uno de ellos promovidos por sectores provida y otro por el Partido Radical, confirmaron un amplio apoyo de los italianos a la ley.

Este capítulo consta de cuatro apartados. Inicio con el análisis de la primera negociación, del acuerdo al que se llega y de las causas de la ruptura. Después trato las consecuencias que tuvieron las elecciones de 1976, las segundas propuestas presentadas por los partidos, la discusión y aprobación del proyecto en el Congreso y el bloqueo que se produjo en el Senado. En el tercer apartado me centro en la última negociación, de la que sale definitivamente la ley. Cierro el capítulo exponiendo brevemente los resultados de los referéndums de 1981.

1. La primera negociación sobre el aborto (abril 1975-abril 1976).

La primeros debates parlamentarios sobre el aborto tienen lugar entre abril de 1975 y abril de 1976. La discusión comienza en las Comisiones de Justicia y Sanidad del Congreso que deciden en el mes de julio encargar a un comité restringido la redacción de un texto unificado, es decir, de un primer proyecto de ley que intentase reflejar los diversos puntos de vista y que sirviese de base para el acuerdo. La negociación propiamente dicha comienza en el mes de noviembre cuando las Comisiones se vuelven a reunir para discutir en torno al texto del comité. En el mes de diciembre, las dos primeras fuerzas políticas, la DC, el PCI, junto con el PRI y el PLI, consiguen por mayoría aprobar un acuerdo, al que se oponen sin embargo el resto de los partidos. En febrero de 1976, el pleno del Congreso inicia el debate

sobre el primer borrador hasta que el 1 de abril de ese mismo año la DC y el MSI deciden unir sus votos en la aprobación de una enmienda democristiana, rompiendo así con las líneas del acuerdo al que se había llegado.

3.1. La negociación del primer texto unificado.

El 9 de abril de 1975, un día después de que la DC presentase en el Parlamento su propuesta de reforma, las Comisiones de Justicia y Sanidad del Congreso se reúnen por primera vez para debatir los proyectos de los partidos políticos. Las discusiones finalizan el 24 de julio, día en el que la DC, el PCI y el PSI deciden crear un comité restringido que debía encargarse de redactar una propuesta unificada que intentase reflejar las posiciones de los distintos proyectos y que pudiese utilizarse como base para un acuerdo. La iniciativa de crear un comité que consiguiese llegar a una solución de compromiso no provenía del PCI, como se podía haber esperado, sino del PSI. En realidad, los socialistas abandonan temporalmente el radicalismo que habían manifestado en los meses anteriores y deciden durante este debate apoyar una reforma que intentase conciliar los distintos puntos de vista.

La "radicalización-conciliación-radicalización" del PSI respondía a distintas estrategias que a lo largo de esos meses había perseguido este partido. El apoyo al inicio de 1975 al principio de que la mujer debía decidir libremente se debía, tal y como aparece en la prensa socialista, al intento de responder a un giro claro hacia la izquierda del electorado italiano que de hecho quedó confirmado en las elecciones administrativas de junio de 1975¹. Por otro lado, cuando comienzan las discusiones sobre el aborto los socialistas se declaran a favor del compromiso por estar convencidos no solo de que la DC no podía alcanzar un acuerdo sin ellos sino también que éste acabaría reflejando en gran medida la postura del PSI. Esta convicción respondía a dos factores. Primero, al hecho de que la estabilidad gubernamental dependiese del apoyo socialista. Segundo, al hecho de que la DC estuviese amenazada por un referéndum en el que, dado el estado de la opinión pública, vencerían los defensores de la abrogación².

¹ *Avanti*, 16 de diciembre de 1976.

² Véanse las declaraciones del Secretario del PSI, De Martino, así como una entrevista realizada a Signorile en *Avanti*, 3 de diciembre de 1975 y 7 de diciembre de 1975.

Finalmente, como explico más adelante, los socialistas rompen su voluntad conciliadora en el momento en el que perciben un acercamiento DC-PCI.

El comité restringido, presidido por el republicano Del Pennino, estaba compuesto por 18 diputados nominados entre los miembros de las dos Comisiones y proporcionalmente al peso político de cada grupo parlamentario. Durante el plazo de dos meses se reúne en doce ocasiones en las que redacta un texto unificado. Si se tienen en cuenta las posturas ante el aborto de los partidos políticos, el texto en cuestión diseña una solución intermedia en la que se intenta en la medida de lo posible integrar o no vulnerar las distintas visiones. Según he señalado, los partidos defendían las siguientes posiciones: (i) el mantenimiento de la legislación fascista (MSI); (ii) una ley de indicaciones restringida (DC); (iii) una ley de indicaciones amplia (PCI) y (iv) una ley de plazos (PSI, PRI, PLI, PSDI). Pues bien, la solución del comité restringido era muy parecida a la ofrecida por el PCI, cuyo proyecto reflejaba claramente una posición intermedia. El proyecto del comité reunía las siguientes características³:

(i) Al igual que la sentencia, rechaza las dos posturas extremas, es decir, el aborto libre o a petición de la mujer (lo que es una ley de plazos) y la visión del aborto como delito en todas las circunstancias (rechaza la idea de que el feto sea persona y que por tanto se pueda equiparar el aborto al homicidio).

(ii) Establece un sistema de indicaciones en el que se consiente el aborto terapéutico, tal y como hace la legislación actual (y el primer proyecto del PCI), en relación a una serie de indicaciones. Se consiente que la mujer aborte siempre y cuando las condiciones socio-económicas y familiares o la previsión de una malformación fetal pudiesen repercutir en su estado de salud. Se admite también el aborto ético en caso de violencia carnal. A diferencia de la legislación actual, el sistema de indicaciones es auténtico en cuanto que se exige que haya verificación médica. La única restricción al control del médico es que si éste no se pronuncia en los ocho días que suceden a la petición, se entiende que ésta es aceptada. Finalmente, el plazo establecido es de

³ Es necesario señalar que el Parlamento italiano no ha publicado ni las discusiones del comité ni el texto unificado íntegro. Aún así he podido conocer las características generales del texto por lo que se dice en los debates en las Comisiones reunidas de Justicia y Sanidad del Congreso.

noventa días⁴.

(iii) Se acepta que el control de las indicaciones pueda hacerlo cualquier tipo de médico independientemente de su especialidad.

La redacción de un texto unificado no implicaba, sin embargo, que hubiese un acuerdo sólido sobre los aspectos centrales de la reforma. De ahí que la aprobación de esta solución fuese acompañada de la posibilidad de que las distintas fuerzas políticas pudiesen presentar enmiendas al proyecto unificado. Según se había acordado, el texto del comité restringido no era más que una base a partir de la cual se debía llegar a un compromiso definitivo.

Las Comisiones de Justicia y Sanidad del Congreso vuelven a reunirse el 27 de noviembre de 1975. Las discusiones se prolongan hasta el 17 de diciembre. Durante este período, el debate se centra en la negociación de los tres artículos más importantes de la reforma: (i) el artículo 1 que reconocía la licitud del aborto, (ii) el artículo 2 que introducía las causas de aborto y (iii) el artículo 5 que establecía el control de las indicaciones así como el procedimiento para la obtención del aborto (en concreto el plazo de ocho días para que el médico se pronunciase entendiéndose que si no lo hacía se aceptaba la petición y la admisión de que cualquier médico independientemente de su especialidad pudiese verificar las indicaciones y dar su autorización).

Al artículo 1 que introducía la licitud del aborto se oponían el MSI y la DC. La postura de los neofascistas era coherente en cuanto que se oponían al aborto en todas las circunstancias (exceptuando el caso de riesgo para la vida de la madre). La posición de la DC sin embargo era más ambigua. Al igual que en el proyecto de reforma había defendido al mismo tiempo el derecho a la vida y la necesidad de liberalizar levemente la política, en este aspecto también se mostraba contradictoria. Los democristianos consideraban que el aborto era delito y que sobre este punto no existían acuerdos posibles. Pero también admitían la posibilidad no ya de introducir atenuantes (como se proponía en el proyecto de la DC) sino de no penalizar en determinados casos. En este sentido, la crítica de fondo que se hacía al texto unificado no iba dirigida a las causas de aborto sino al hecho de que el artículo 1 afirmase que el aborto "se consentía" en determinadas circunstancias. Era precisamente la referencia al consentimiento

⁴ Después de los noventa días el aborto solo se puede realizar cuando peligre la vida de la madre y cuando se produzcan procesos patológicos que afecten a su salud física o psíquica.

lo que la DC no estaba dispuesta a aceptar. La tesis del aborto-delito (con despenalización en determinados casos) se presenta como un principio irrenunciable. Es esto lo que la DC defiende en su enmienda principal al artículo 1⁵.

Cabía esperar que la tesis de la DC venciese por mayoría puesto que el MSI iba a votar a favor. Sin embargo, la ausencia de varios diputados democristianos el día de la votación lleva que se rechace la enmienda y a que se apruebe el artículo primero con una única modificación de carácter formal⁶. Lógicamente la DC no justificó la ausencia de varios de sus diputados. Sin embargo, es razonable pensar que esta estrategia se llevó a cabo porque permitía al mismo tiempo no renunciar al principio del "aborto-delito" y no bloquear una reforma que en caso de que no se hiciese llevaría al referéndum. El mantenimiento de la licitud del aborto, aprobado con los votos del PCI, PSI, PRI, PSDI y PLI, fue considerado como la "primera victoria laica"⁷. Aun así la victoria no era definitiva ya que la DC no descartaba volver a proponer en el pleno la tesis del aborto-delito puesto que había sostenido (y mediante las ausencias demostrado) que éste era un principio irrenunciable.

Los aspectos cruciales de la reforma estaban recogidos en los artículos 2 y 5. Como he señalado, el artículo 2 introducía las causas de aborto. Todos los partidos a excepción del PCI y de la DC se mostraron en contra del sistema de indicaciones. De un lado, el MSI estaba a favor de la legislación fascista y de otro el PSI y los partidos laicos estaban a favor de una ley de plazos que permitiese el aborto a petición de la mujer. Sobre este aspecto dos partidos habían cambiado de postura, la DC y el PSI.

Los democristianos, que habían defendido en su proyecto original la despenalización del aborto terapéutico y la introducción de atenuantes en las demás circunstancias, ahora admitían la despenalización en todas las indicaciones que establecía el texto unificado. El motivo por el que la DC había cambiado de postura era la necesidad de que el Parlamento se pronunciase sobre esta materia para evitar así el referéndum. Puesto que los democristianos daban por hecho que en el caso de que se celebrase vencería el sí a la abrogación, la

⁵ Enmienda Gargani y otros, Comisiones, CD, VI Legislatura, 4 de diciembre de 1975.

⁶ La única enmienda que se aprueba es la presentada por el diputado democristiano Martini, que introduce un cambio meramente formal. En concreto se sustituye la afirmación "la ley garantiza y tutela el derecho a la procreación [...] y el respeto a la vida humana" por "la ley garantiza el derecho a la procreación [...] y tutela la vida humana". Comisiones, CD, VI Legislatura, 4 de diciembre de 1975.

⁷ Véase *Il Corriere della Sera*, 4 de diciembre de 1975.

acomodación significaba seguir la estrategia del mal menor puesto que con ello se esperaba obtener una ley menos liberalizadora y no tener que afrontar un segundo fracaso electoral (tras el referéndum del divorcio). Los democristianos no negaban la necesidad de evitar el referéndum⁸. Aun así, la DC se sintió obligada a justificar su propia acomodación en un asunto como el aborto. El hecho de haber defendido la tesis del aborto-delito les protegía en cierta medida ante la afirmación de que no habían renunciado al principio del derecho a la vida del feto. Sin embargo, el cambio de postura en el terreno concreto de las causas de aborto requería algún tipo de justificación que fuese ajena lógicamente a la visión que tenían ante este asunto (puesto que seguían defendiendo el derecho a la vida). Esto les llevó a recurrir a dos tipos de argumentos. En primer lugar, los democristianos consideraron que como parlamentarios tenían que responder a la voluntad de la sociedad italiana en su conjunto (a un "interés común") así como también tenían que tener en cuenta el pluralismo ideológico que había ante esta cuestión. En segundo lugar, consideraron que no podían ignorar la sentencia del Tribunal Constitucional que había rechazado la visión de que el feto fuese persona y tuviese consecuentemente algún tipo de derecho⁹.

El segundo partido que había modificado su postura era el PSI, que defendía de nuevo la radicalización inicial. El cambio se debía al acercamiento de la DC al PCI ya que tanto en el comité restringido como en los debates en comisiones estos dos partidos habían sido los responsables del compromiso. El hecho de que los democristianos hubiesen preferido negociar con el PCI antes que con los socialistas dejaba a estos últimos en una situación de aislamiento político que no estaban dispuestos a asumir, pues al fin y al cabo eran ellos y no los comunistas los que sostenían en el Parlamento al Gobierno de coalición. Por otro lado, a mi entender la DC prefirió negociar con el PCI antes que con el PSI por dos razones. En primer lugar porque la posición de los comunistas era más moderada y no solo por razones estratégicas sino porque ambos partidos compartían el rechazo a la perspectiva puramente liberal del aborto. En segundo lugar, porque la DC podía esperar obtener mayor acomodación del PCI que del PSI por el hecho de que el compromiso histórico obligase a un partido comunista a tener que obtener credibilidad (o legitimidad) mediante la moderación.

⁸ Véanse las declaraciones del diputado democristiano Mazzola en *Il Corriere della Sera*, 3 de octubre de 1975.

⁹ Véanse las declaraciones del diputado democristiano Piccoli en *Il Popolo*, 6 de diciembre de 1975.

El apoyo DC-PCI a uno de los dos artículos centrales de la reforma provocó numerosas acusaciones a lo que se consideraba como un "mini compromiso histórico". Estas provinieron de las fuerzas laicas (PSI, PSDI, PLI), de los radicales y del propio movimiento feminista¹⁰. Tanto la DC como el PCI se defendieron ante las acusaciones. Ambos reconocieron que había habido acuerdo pero negaron que éste tuviese que ver con el compromiso histórico. La DC se defendió diciendo que sobre muchos otros aspectos las dos fuerzas políticas mantenían posturas muy distintas¹¹. Aun así, no se podía ignorar que el acercamiento se había producido en uno de los dos artículos más importantes de la reforma. El acuerdo en cuestión reflejaba que el PCI quería ajustarse a la estrategia de moderación inherente al compromiso histórico aunque para la DC el objetivo primordial seguía siendo evitar el referéndum sin que el acuerdo por tanto tuviese que tener mayor trascendencia.

La principal consecuencia que tuvo el acuerdo DC-PCI fue que los partidos y grupos de presión que habían defendido el aborto a petición de la mujer se unieron en un único frente y declararon que este aspecto constituía un principio irrenunciable. Dentro de lo que era el "frente laico" se encontraban dos actores cuya intransigencia podía tener efectos sobre la negociación y principalmente sobre el acuerdo alcanzado entre el PCI y la DC. El primero era el propio PSI de cuyo apoyo en el parlamento dependía la estabilidad gubernamental. El segundo era el grupo feminista *Unione delle Donne Italiane* (UDI) que estaba vinculado a la izquierda política (PSI y PCI) y particularmente a los comunistas. La UDI, que era de todas las asociaciones feministas la de mayor peso, había siempre desempeñado un papel relevante en la movilización del electorado femenino a favor del PCI mientras que a cambio éste había respondido a los principales problemas planteados en torno a la "cuestión de la mujer"¹².

No he encontrado evidencia que me permita sostener la idea de que la estabilidad

¹⁰ *Il Corriere della Sera*, 3, 4, 5, 7, 12, de diciembre de 1975; *Il Popolo*, 13 de diciembre de 1975; *L'Unità*, 1 de diciembre de 1975 y *Avanti*, 16 de diciembre de 1975.

¹¹ Véanse las declaraciones del comunista Bufalini en *Il Corriere della Sera*, 7 de diciembre de 1975. Véase también la intervención del democristiano Mazzola, Comisiones, CD, VI Legislatura, 4 de diciembre 1975.

¹² M. A. Confalonieri, "Parties and Movements in Italy: The case of Feminism and the PCI", *Il Politico*, 172 (1995), pp. 127-158; K. Beckwith, "Response to Feminism in the Italian Parliament: Divorce, Abortion, and Sexual Violence Legislation" en M. Fainsod Katzenstein y C. McClurg Muller, *The Women's Movements of the United States and Western Europe*. (Philadelphia: Temple University Press, 1987), pp. 153-171; K. Beckwith, "Feminism and leftist politics in Italy: the case of UDI-PCI relations", *West European Politics*, 8, 4 (1985), pp. 18-38; J. Lovenduski y J. Hills, *The Politics of the Second Electorate*. (Londres: Routledge), pp. 61 y ss.

gubernamental fuese un elemento que pudiese amenazar seriamente el acuerdo DC-PCI. Sí que hay pruebas que muestran que el PSI estaba convencido de que su apoyo en el Parlamento aumentaba claramente su poder negociador en la cuestión del aborto¹³. Sin embargo, la DC si bien se veía amenazada por el referéndum no mostró en ningún momento temor ante la posibilidad de que los socialistas se decidiesen a retirar su apoyo. La DC sabía que esto podía ocurrir pero también sabía que los socialistas en otras ocasiones habían retirado su apoyo para volverlo a dar. El elemento crucial que podía llevar a que el acuerdo DC-PCI si no se rompiese al menos se modificase era la polarización que se había producido al consolidarse un frente laico en torno al principio irrenunciable "de autodeterminación de la mujer". Esta polarización amenazaba al PCI de dos formas. Primero, porque le dejaba fuera del frente al cual pertenecía (una cosa era que el PCI quisiese evitar la polarización y otra muy distinta que una vez producida se quedase fuera del bloque de la izquierda). Segundo, la radicalización del frente laico amenazaba el vínculo PCI-UDI, ya que este grupo feminista no solo reaccionó con total indignación al acercamiento DC-PCI en esta cuestión sino que además declaró que en caso de elecciones pediría el voto únicamente para aquellos partidos de izquierda que defendiesen las reivindicaciones feministas¹⁴. Que la posición de la UDI no era ignorada lo muestra el hecho de que una delegación de este grupo se reuniese durante los debates con los representantes de los grupos parlamentarios de las comisiones¹⁵.

La consecuencia que tuvo la unión del frente laico en torno al principio de autodeterminación fue que el PCI se vio obligado a realizar determinadas concesiones. Si bien el artículo 2 se aprueba con dos modificaciones formales gracias a los votos del PCI y de la DC¹⁶, el mismo día de la votación el PCI anuncia que había reconsiderado su postura y que había presentado enmiendas al artículo 5 que implicaban una mayor liberalización. El socialista Fortuna intervino en las Comisiones reconociendo que las enmiendas comunistas suponían un esfuerzo para superar la propuesta del comité restringido pero que con ellas no se resolvía el

¹³ Véanse las declaraciones del socialista Mazzola en *Il Corriere della Sera*, 3 de octubre de 1975.

¹⁴ *Il Corriere della Sera*, 14 de abril de 1975, 1 de diciembre de 1975 y 4 de diciembre de 1975. También *L'Unità*, 1 de diciembre de 1975.

¹⁵ *L'Unità*, 4 de diciembre de 1975.

¹⁶ Las modificaciones las introducían dos enmiendas del Gobierno pero en la transcripción no se especifica el contenido. Comisiones, CD, VI Legislatura, 11 de diciembre de 1975.

problema de que tenía que ser la mujer la que decidiese sobre esta cuestión. Consecuentemente, los dos ponentes socialistas de las Comisiones de Justicia y Sanidad, Mussotto y Signorile, presentaron su dimisión¹⁷ y el Vicepresidente de la Comisión de Sanidad, el comunista Venturoli lo sustituye, mientras que el democristiano Misasi, Presidente de la Comisión de Justicia asume también la función de relator de esa Comisión¹⁸. Esta situación era bastante excepcional pues suponía que un miembro de la oposición (el comunista Venturoli) se convertía en ponente de la mayoría.

El 15 de diciembre comienza la negociación del artículo 5 que regulaba otro de los aspectos fundamentales de la reforma. En concreto, este artículo introducía el control médico sobre las indicaciones al que se oponía el frente laico puesto que implicaba que la decisión sobre el aborto no dependía de la mujer sino del médico en cuestión. En los días anteriores una delegación del PCI había mantenido contactos con el PSI y la DC para intentar llegar a un acuerdo. Los comunistas habían lanzado un mensaje claro a ambos lados. Por un lado, recordaron a la DC la amenaza que suponía el referéndum en caso de que no se consiguiese ofrecer una solución a la cuestión del aborto. Por otro lado, el PCI se declaró dispuesto a revisar su postura y a hacer concesiones al frente laico siempre y cuando éstas no ignorasen dos elementos: la presencia de la DC (que consideraba el aborto como delito salvo en determinadas circunstancias) y la sentencia del Tribunal Constitucional (que había declarado la protección constitucional del feto y por tanto rechazaba el aborto libre)¹⁹.

Finalmente, las Comisiones reunidas de Justicia y Sanidad consiguen aprobar el artículo 5 con dos importantes modificaciones, una de las cuáles liberaliza más el aborto mientras que

¹⁷ Signorile declara que la dimisión es un acto coherente con los principios del partido así como también un acto de respeto cara al parlamento pues no cree que sea ni justo ni convincente ser relator de una ley que no comparte. *Avanti*, el 12 de diciembre de 1975.

¹⁸ La práctica parlamentaria consiste en que cuando se produce la indisponibilidad de un ponente asume este cargo el Presidente de la Comisión. En este caso, puesto que el Presidente de la Comisión de sanidad era el socialista Frasca, el cargo pasó a ocuparlo el Vicepresidente de esa misma comisión. El motivo fue la negativa de Frasca de asumir el cargo de relator de un proyecto de ley al que se oponía su partido.

¹⁹ Este es el contenido de las declaraciones de un miembro de la secretaría del PCI, Paolo Buffalini. Véase *Il Corriere della Sera*, 7 de diciembre de 1975. Véase también *L'Unità* del mismo día. Por lo demás, durante estos días corrió el rumor de que el PCI había también estado en contacto con el Vaticano. Este lo negó, aunque el secretario del comité para la familia, el padre Gino del Bono, reconoció haberse reunido con la diputada del PCI, Adriana Seroni, así como haberle comunicado que la postura de la Iglesia era que consideraba el aborto como delito pero que también estaba dispuesta a contemplar las repercusiones que en determinadas circunstancias la continuación del embarazo podía tener en la salud de la mujer. Sin embargo, el secretario de dicho comité aseguró que había hablado a título puramente personal. Véase *Il Corriere della Sera*, 8 y 9 de diciembre de 1975.

la otra lo restringe. La primera de las enmiendas introduce la modificación que el PCI había anunciado que iba a apoyar con el fin de acercar el texto final a la posición mantenida por el frente laico²⁰. Esta enmienda no elimina completamente el control médico sobre las indicaciones sino que introduce un ambiguo sistema de *codecisión*. Este consistía en que el médico verificase todas las indicaciones salvo la socio-económica en la que, tras la petición de aborto, la mujer y el médico debían contemplar conjuntamente las consecuencias que las circunstancias sociales de la embarazada podían tener en su salud. Se trataba de establecer en la indicación socio-económica y familiar una relación de colaboración entre ambos, en vez de dar a uno o a otro la capacidad de decidir. Además, se mantiene el aspecto recogido por el texto unificado que preveía que si después de ocho días de realizar la petición el médico no se pronunciaba se entendía que ésta quedaba aceptada. Con esta concesión, el artículo 5 consigue atraer el apoyo de una parte del frente laico, del PLI y del PRI, pero no de los socialistas que consideraban que la decisión seguía sin estar en manos de la mujer.

Por otro lado, las Comisiones reunidas de Justicia y Sanidad aprueban también una enmienda democristiana cuyo propósito era restringir la liberalización del aborto. En concreto, la enmienda otorga al ministro de sanidad la función de indicar las especialidades médicas que no tenían competencia para autorizar la interrupción voluntaria del embarazo. De esta forma, se restringe el texto unificado que había previsto que cualquier médico independientemente de su especialidad pudiese autorizar la realización de abortos.

La nueva versión del artículo 5 que liberaliza y restringe al mismo tiempo diversos aspectos de la política, consigue obtener un mayor respaldo que el que se había producido en torno a las causas de aborto. El artículo se aprueba gracias a los votos favorables del PCI, del PRI y del PLI y sobre todo a la abstención de la DC. Sin embargo, votan en contra del mismo el PSI, el PSDI y el MSI. Al día siguiente, el 17 de diciembre de 1975, se aprueban sin que apenas se discutan el resto de los artículos del texto unificado²¹ y finalizan por tanto los debates en las Comisiones.

²⁰ La enmienda que introduce el sistema de *codecisión* es la de Adriana Seroni (PCI). Ese mismo día el PRI y el PLI acuerdan presentar otra enmienda igual a la de los comunistas (enmienda Bozzi-Del Pennino) que es la que finalmente se aprueba. Comisiones, CD, VI Legislatura, 16 de diciembre de 1975.

²¹ La transcripción de los debates de las comisiones reunidas se limita a señalar que se aprueban el resto de los artículos pero no ofrece ningún detalle sobre las modificaciones que se en su caso se hubiesen introducido. Comisiones, CD, VI Legislatura, 17 de diciembre de 1975. La prensa italiana tampoco recoge detalles sobre la discusión del resto de los artículos.

El 8 de enero de 1976, las Comisiones reunidas de Justicia y Sanidad presentan el texto unificado, con las modificaciones introducidas, para su discusión en el pleno del congreso. El proyecto en cuestión había obtenido el apoyo de la mayoría, constituida por la DC, el PCI, el PLI y el PRI. El PSI y el PSDI, sin embargo, presentan una relación en la que exponen su oposición al texto de las Comisiones.

En el proyecto aprobado por mayoría se reconoce haber ofrecido una solución de compromiso al rechazar las dos tesis extremas del aborto como delito y del aborto libre. Los argumentos que se ofrecen para justificar esta posición intermedia son de tres tipos: (i) la necesidad de afrontar la "realidad social del aborto" (o sea, los abortos clandestinos), (ii) la necesidad de legislar conforme al sentir de la población que mayoritariamente se opone a considerar el aborto como delito y (iii) la consideración de la sentencia del Tribunal Constitucional que rechaza las dos tesis extremas. Por otro lado, el socialista Signorile justifica la oposición de su partido y del PSDI al texto de la mayoría por no recoger el principio de autodeterminación de la mujer y por no ser más que un compromiso entre concepciones opuestas que responde únicamente a razones políticas.

Cuando finalizan los debates en las Comisiones reunidas, tanto la DC como el PCI preveían una discusión rápida en el pleno del Congreso y en el Senado que permitiese llegar a un acuerdo definitivo a finales de febrero de 1976. El Tribunal Constitucional había declarado admisible el referéndum, el Tribunal de Casación tenía aún que pronunciarse pero se preveía que la convocatoria del mismo tuviese lugar entre abril y junio de 1976. Puesto que en marzo iban a celebrarse los congresos de los partidos, suspendiéndose durante ese mes las actividades del Parlamento, el mes de febrero era la fecha límite para ofrecer una solución legislativa que impidiese la iniciativa referendaria. Los acontecimientos, sin embargo, no se desarrollaron tal y como se tenía previsto.

1.2. La ruptura del acuerdo sobre el texto unificado.

A principios de enero de 1976, el PSI retira su apoyo parlamentario al Gobierno de coalición DC-PRI. El motivo fundamental era la sospecha de que las políticas gubernamentales, y en particular el plan económico contra la recesión, se estaban formulando

mediante continuas consultas al supuesto partido de oposición, el PCI, y sin tener en cuenta a los socialistas de cuyo apoyo (en forma de abstención) en el Parlamento dependía el Gobierno²². La crisis se resuelve con la formación de un Gobierno monocolor de la DC con el apoyo en forma de abstención del PRI y del PSI y con los votos favorables del PSDI. Sin embargo, la impresión general era que iba a ser un Gobierno de corta duración y que la anticipación de las elecciones (previstas para el año 1977) sería inevitable.

La débil estabilidad gubernamental amplió las alternativas mediante las cuáles se podía resolver la cuestión del aborto. A principios de enero, el Tribunal de Casación había dado el visto bueno a la iniciativa referendaria por lo que teóricamente el Presidente de la República podía convocarlo cualquier domingo entre el 15 de abril y 15 de junio de 1976²³. Sin embargo, en caso de que se quisiese evitar su celebración se barajaban dos posibles alternativas: o bien hacer una ley antes de las fechas indicadas o bien convocar elecciones anticipadas que permitiesen retrasar la celebración del referéndum durante varios meses²⁴, dejando un mayor margen de tiempo para alcanzar un acuerdo. En un principio, todos los partidos políticos (a excepción del MSI) se mostraron a favor de la primera de las opciones, esto es, de buscar una rápida solución legislativa al problema²⁵. A pesar del obstáculo que suponía el factor tiempo, el acuerdo se hubiese podido alcanzar si todas las fuerzas políticas se hubiesen mantenido en la posición que había permitido anteriormente llegar a una mayoría en el comité restringido así como en las Comisiones.

Cuando comienzan los debates en el pleno del Congreso, el 26 de febrero de 1976, todas las fuerzas políticas mantienen las mismas posturas que habían defendido previamente, a excepción de la DC. La posición de este partido revela dos importantes cambios. En primer lugar, los democristianos adoptan una postura global menos liberalizadora y, en segundo lugar, rompen la unidad que habían mantenido hasta ese momento sobre la conveniencia y el alcance

²² *Il Corriere della Sera*, 12, 13 y 14 de diciembre de 1975; *Rinascita*, 19 de diciembre de 1975 y *Avanti*, 31 de diciembre de 1975. Véase también Joseph LaPalombara, "Italian elections as Hobson's choice" en Howard Penniman (ed.), *Italy at the polls. The parliamentary elections of 1976*. (American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977), pp. 1-41.

²³ *Il Corriere della Sera*, 9 de enero de 1976.

²⁴ *Il Corriere della Sera*, 26 de enero de 1976.

²⁵ *Il Corriere della Sera*, 26 de enero de 1976 y 7 de febrero de 1976.

de las concesiones que estaban dispuestos a realizar con el objetivo de evitar el referéndum.

La nueva postura oficial de la DC así como el reconocimiento de los aspectos que dividían al partido, salen a la luz en un documento redactado tras varios encuentros del grupo democristiano del Congreso. Dicho documento, que según el diario comunista *L'Unità* suponía "un paso atrás" por parte de la DC²⁶, defendía tres aspectos: 1) la tutela de la vida humana como principio inviolable, 2) la necesidad de modificar el *Codice Rocco* y 3) el ambiguo reconocimiento de que si bien el texto de las Comisiones del Congreso no era inconstitucional sí que "iba más allá" de la propia sentencia. La principal novedad, por tanto, era que la DC, si bien renunciaba a atacar por la vía de la constitucionalidad el texto en cuestión, no estaba dispuesta a dar su apoyo (ni en forma de abstención) al mismo. Los dos aspectos a los que se oponía toda la DC era la declaración en el texto de las Comisiones de que el aborto era lícito y la falta de un claro control médico en el sistema de indicaciones. Esta es precisamente la postura que mantienen los democristianos en el pleno del Congreso cuando deciden no apoyar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el MSI-DN²⁷.

El segundo elemento de cambio es que los democristianos rompen la unidad que habían mantenido hasta entonces en torno a la "teoría del mal menor", es decir, en torno a la consideración de que evitando el referéndum el partido obtendría una ley menos liberalizadora y se ahorraría otro fracaso electoral. La división de los democristianos se produce entre aquellos que seguían otorgando una importancia primordial a la no celebración del referéndum, estando dispuestos a hacer mayores concesiones, y aquellos que consideraban que el referéndum no se podía ni mucho menos evitar a cualquier precio. La ruptura de la posición sobre el aborto se aproximaba a la división del partido entre el ala izquierda en la que se encontraba el Primer Ministro Aldo Moro y el ala derecha, aunque dentro de esta última estaba también la corriente de Andreotti, moderada pero pragmática, que se unió en esta ocasión a los más transigentes.

El aspecto principal que dividía a los democristianos y que queda claramente reflejado en los debates en el pleno era la valoración sobre si el partido tenía o no que renunciar o "flexibilizar" sus principios con el objetivo de evitar el referéndum. La corriente liberal, aun

²⁶ *L'Unità*, 13 de marzo de 1976.

²⁷ El MSI-DN plantea la cuestión de inconstitucionalidad que es rechazada por una amplia mayoría (343 diputados votan en contra y 89 a favor). Pleno, CD, VI Legislatura, 26 de febrero de 1976.

oponiéndose al texto de la Comisión, consideraba que el partido tenía que mantener cierta autonomía respecto a los principios del catolicismo. La razón de ello era evitar el referéndum, aunque esto no se reconocía de forma explícita. Los democristianos liberales admitían su oposición al referéndum y lo justificaban con los argumentos de que no permitía soluciones intermedias y que provocaría importantes divisiones en un momento de crisis económica y social. Sin embargo, la razón que se ofrecía para justificar la disposición a realizar concesiones en la cuestión del aborto era la necesidad de tener en cuenta el pluralismo ideológico así como el no poder ignorar la realidad social del aborto, o sea el fenómeno de los abortos clandestinos. En palabras de un diputado democristiano: "Nuestra fe respeta la vida como propiedad de Dios, incluso la vida prenatal [...] pero permítanme recordar que no siempre es fácil obedecer a la ley de Dios [...] De hecho, nada ni nadie nos exime del deber de pensar también a los demás, a los no creyentes". Este mismo diputado reconoce la impotencia de utilizar los argumentos morales para "ganar" en el debate sobre el aborto: "Y precisamente por esto nuestra posición solo puede fundamentarse en consideraciones factuales, no rechazables bajo el aspecto [...] moral"²⁸. En definitiva, la elección que los democristianos del ala izquierda consideraban que su partido tenía que hacer era entre aferrarse ciegamente a los principios o renunciar ("parcialmente") a ellos y colaborar con las demás fuerzas políticas²⁹. Ellos optaban por la segunda alternativa.

Por otro lado, para el ala intransigente de la DC el aborto se convirtió en una cuestión sobre la cual no había compromisos posibles³⁰. Si bien esta corriente no deseaba tampoco la celebración de un referéndum, consideraba que esto no podía justificar las renunciaciones o concesiones en una cuestión moral. Tal y como señala un diputado dirigiéndose duramente a los miembros del ala izquierda: "No entiendo qué tipo de cálculo político es el de aprobar una ley permisiva para evitar el referéndum [...] Para nosotros, los diputados democristianos, es un imperativo moral decir que no, independientemente de cual pueda ser el éxito de la batalla"³¹.

²⁸ Intervención de Pennachini, Pleno, CD, VI Legislatura, 27 de febrero de 1976.

²⁹ Defendieron esta posición varios diputados. Véase las intervenciones de Pennachini (27 de febrero), Lattanzio (1 de marzo), Fontana (2 de marzo) y Sisto (16 de marzo). Pleno, CD, VI Legislatura, 1976.

³⁰ Mantienen esta posición: Riccio, Costamagna y De Maria. Pleno, CD, VI Legislatura, 1/2 de marzo de 1976.

³¹ Intervención de Costamagna, Pleno, CD, VI Legislatura, 2 de marzo de 1976.

La razón que llevó a la DC a radicalizar su postura y a manifestar sus divisiones internas de manera tan clara fue la presión que empezó a ejercer la Iglesia tras la aprobación del texto de las Comisiones. Las primeras intervenciones del Papa a favor de la defensa del derecho a la vida del feto se producen a principios de enero de 1976³². Al poco tiempo, uno de los líderes del ala derecha de la DC envió un mensaje al Primer Ministro, Aldo Moro, en el que le hace saber que el papa Pablo VI se opone a cualquier flexibilización de los católicos italianos³³. En el mes de marzo, se publica un artículo en el diario del Vaticano, *L'Osservatore Romano*, en el que un obispo acusa de herejía a varios diputados de la corriente liberal de la DC por estar intentando negociar con las fuerzas políticas laicas una ley que evitase el referéndum³⁴. Por las mismas fechas, una asociación católica acusa a 38 diputados democristianos de haber colaborado en el comité restringido y en Comisiones en la elaboración del texto unificado y al Primer Ministro por no haberlo impedido³⁵.

La presión de la Iglesia fue reconocida por un diputado de la DC durante los debates parlamentarios al admitir que los democristianos habían transgredido sus propios principios pero que lo habían hecho inconscientemente porque "nadie les había avisado de que lo estaban haciendo". Sin embargo, en su opinión la intervención de los obispos italianos en defensa de la irrenunciabilidad de los principios obligaba al partido a adoptar otra posición³⁶.

El debate de fondo en el seno de la DC, por tanto, era el de si el partido tenía o no que moverse con autonomía respecto a la Iglesia. En el Congreso democristiano celebrado en marzo, en el que se elige a Zaccagnini como Secretario General, vence el ala izquierda que se declara a favor del laicismo del partido³⁷. Los resultados del Congreso aumentaban las

³² *Il Corriere della Sera*, 2 y 5 de enero de 1976.

³³ Esta noticia se publica en *Il Corriere della Sera*, el 1 de febrero de 1976. Se dice que el que envió el mensaje era un líder de la corriente dorotea del ala derecha de la DC.

³⁴ *L'Osservatore Romano*, el 11 de marzo de 1976. Véase también *Il Corriere della Sera*, el 13 de marzo de 1976.

³⁵ La asociación en cuestión era *Foedus Catholicum*. Véase el discurso del diputado democristiano Sisto. Pleno, CD, VI Legislatura, 16 de marzo de 1976.

³⁶ Véase la intervención de Costamagna. Pleno, CD, VI Legislatura, 2 de marzo de 1976.

³⁷ *Avanti*, 27 de marzo de 1976 e *Il Corriere della Sera* del mismo día.

expectativas de llegar a un acuerdo sobre el aborto³⁸.

A finales de marzo, cuando comienza en el pleno del Congreso la discusión de los artículos del texto unificado, la DC se muestra a favor de que hubiese un entendimiento. El primer obstáculo a superar era el artículo 1 en el que se reconocía la licitud del aborto. En los días anteriores, el grupo democristiano del Congreso había intentado buscar distintas fórmulas que permitiesen conciliar el principio del aborto como delito (irrenunciable tanto para el ala izquierda como derecha) y la voluntad de llegar a un acuerdo que evitase el referéndum. Una de las soluciones que se barajaban era sustituir el artículo 1 por el artículo 16 que declaraba la no punibilidad del aborto en los casos expuestos. Finalmente, el 30 de marzo los diputados democristianos presentan una enmienda en la que se opta por sustituir el primer artículo por una frase escueta en la que se decía que quedaban abrogados los artículos del Codice Rocco y sustituidos por los de la siguiente ley. La enmienda representaba una solución de compromiso en la medida en que no incluía ninguna de las dos definiciones sobre el aborto, ni la de considerarlo como delito ni la de considerarlo como un acto lícito. De hecho, consiguió el apoyo de todas las fuerzas políticas (a excepción del MSI) y quedó por tanto aprobada.

Sin embargo, cuando se inicia la discusión del segundo artículo que introducía las causas de aborto, los democristianos presentan otra enmienda en la que admiten la no punibilidad del aborto terapéutico (con verificación médica) y ético (con denuncia) así como la reducción de las penas en las indicaciones eugenésica y social. Por su lado, el PSI presenta otra enmienda en la que se reconoce el derecho de autodeterminación de la mujer. Todos los partidos políticos laicos, incluido el PCI, admiten estar de acuerdo con el contenido de la enmienda socialista. Esta era la primera vez que los comunistas reconocían abiertamente su adhesión al principio de autodeterminación de la mujer. A pesar de ello, ninguna de las fuerzas políticas favorables al aborto (PCI, PLI, PRI, PSDI) se muestra dispuesto a votar a favor de la misma. La razón fue en todos los casos la misma: la necesidad de dejar de lado los principios ideológicos con el objetivo de no bloquear la ley y evitar así el referéndum. Frente a la renuncia por parte de todo los partidos a favor de la liberalización, la DC declara que va a votar a favor de su propia enmienda. Un diputado comunista acusa a los democristianos de

³⁸ Esta fue la valoración que hicieron distintos diarios. *Avanti*, *L'Unità* e *Il Corriere della Sera*, el 27 de marzo de 1976.

estar rompiendo el acuerdo al que se había llegado en las Comisiones con sus votos. La DC se defiende diciendo que su voto favorable al artículo 2 en las Comisiones se debía a la consideración de que se harían mayores concesiones en el artículo 5 que regulaba el control médico. El PCI, el PSI, el PSDI, el PRI y el PLI declaran su oposición a la enmienda democristiana. En el momento de la votación había 585 presentes, por lo que era necesario la obtención de una mayoría de 293 para que pasase la enmienda: 298 diputados se muestran a favor, 286 en contra y uno se abstiene. Se aprueba por tanto la propuesta de la DC³⁹.

Al día siguiente, todos los partidos acusaron a los democristianos de haber recurrido al apoyo de los fascistas para la aprobación de la enmienda. El diario comunista *L'Unità* calificó de irresponsable la postura de la DC⁴⁰. Tanto el PCI, el PSI y los tres partidos laicos consideraron que el acto democristiano implicaba una ruptura en el acuerdo alcanzado sobre el aborto y que podía además tener importantes repercusiones para el equilibrio político general. El PCI acusa también a la DC de haber cedido a las presiones de la Iglesia⁴¹. Los democristianos respondieron de forma contradictoria mostrando de nuevo las divisiones que había dentro del partido. El ala intransigente señaló que la intención de la DC no había sido romper el acuerdo y que la enmienda en cuestión había pretendido alcanzar un entendimiento a la vez que respetar los principios del partido. El ala liberal anunció que la DC estaba dispuesta a presentar enmiendas que reflejasen el espíritu del texto unificado aprobado en diciembre en las Comisiones. La división entre los democristianos seguía estando en torno al grado de concesiones que creían que se debían realizar pero todos coincidieron de nuevo en la necesidad de llegar a un acuerdo. Esto se debía no solo a la voluntad de evitar el referéndum sino también la caída del Gobierno y la consecuente convocatoria de elecciones anticipadas. En palabras de el ex Secretario General, Fanfani, del ala derecha del partido: "Es necesario llegar a un entendimiento: por la naturaleza del problema, por la exigencia de no debilitar la base parlamentaria del Gobierno, por la necesidad de evitar el referéndum"⁴².

Frente a esta nueva toma de postura de la DC, el PCI se mostró dispuesto a abrir de

³⁹ La enmienda aprobada había sido presentada por el diputado democristiano Piccoli. Pleno, CD, VI Legislatura, 1 de abril de 1976.

⁴⁰ *L'Unità*, el 2 de abril de 1976.

⁴¹ *Il Corriere della Sera*, *L'Unità* y *Avanti*, los días 2, 3 y 4 de abril de 1976.

⁴² *Il Corriere della Sera*, 6 de abril de 1976.

nuevo las negociaciones sobre aborto con el doble objetivo también de impedir la celebración de elecciones anticipadas y el referéndum. El PSI sin embargo, en un documento aprobado por unanimidad por la dirección del partido⁴³, declara que la ley es irrecuperable, que no existe posibilidad de volver a iniciar la negociación y que la ruptura democristiana dejaba únicamente dos alternativas: el referéndum o las elecciones anticipadas.

La negativa del PSI no solo era consecuencia de lo ocurrido con la ley del aborto, sino que respondía también al aislamiento al que se había visto sometido el partido en otras áreas políticas, como en los asuntos económicos, en las que los acuerdos se alcanzaban entre comunistas y democristianos. Según declaró un líder socialista: "Parece que en Italia solo existen dos personas, Zaccagnini (Secretario General de la DC) y Berlinguer (Secretario General del PCI)"⁴⁴. A finales de abril, el PSI retira su apoyo al gobierno monocolor de la DC. El día 30, el Primer Ministro, Aldo Moro, dimite y se convocan anticipadamente las elecciones generales para el mes de junio. La negociación sobre el aborto, por tanto, no se reiniciaría hasta la siguiente legislatura.

2. La segunda negociación sobre el aborto (20 de octubre 1976-7 de junio de 1977).

Inicio esta apartado con el análisis de las elecciones de 1976 y examino los efectos que tuvieron sobre la política del aborto. Después expongo las segundas propuestas de los partidos y trato de dar cuenta de los cambios que se producen en las posiciones de los mismos en comparación con la anterior legislatura. En la tercera sección me centro en la negociación y discusión del segundo texto unificado. Cierro esta segunda fase del proceso explicando las causas por las que el proyecto queda bloqueado en el Senado.

2.1. Las consecuencias de las elecciones de 1976.

⁴³ Este documento se publica en el diario socialista *Avanti*, el 4 de abril de 1976.

⁴⁴ *Il Corriere della Sera*, el 4 de abril de 1976.

El 20 de junio de 1976 se celebran en Italia unas elecciones generales que cambian considerablemente el panorama político. Presento los datos en la tabla 3.1. Las elecciones significaron una victoria para el PCI que obtuvo en aquella ocasión los mejores resultados de su historia⁴⁵. Los votos a los comunistas aumentan un 7,3% en el Congreso y un 6,2% en el Senado, lo que les permite alcanzar, con el 34,4 por ciento del total de votos, 228 escaños en la cámara baja y, con el 33,8 por ciento, 116 en la cámara alta, frente a la cifra de 179 diputados y 91 senadores de la anterior legislatura. Por otro lado, dos partidos pequeños de izquierda obtienen por primera vez representación parlamentaria: el Partido Radical que con el 1,1% de los votos consigue cuatro diputados y Democracia Proletaria (DP) que con el 1,5% de los votos obtiene 6 diputados. Ninguno de estos dos partidos, sin embargo, logra representación en el senado.

Tabla 3.1. Resultados de las elecciones de 1972 y 1976 y composición parlamentaria en las VI y VII Legislaturas (1972/76 y 1976/79).

	Congreso (votos en % y escaños)				Senado (votos en % y escaños)			
	1972		1976		1972		1976	
DC	38,7	266	38,7	262	38,1	135	38,9	135
PCI	27,2	179	34,4	228	27,6	80	33,8	116
PSI	10,7	61	9,6	57	9,6	33	10,2	29
PSDI	5,4	29	3,4	15	5,1	11	3,1	6
PLI	3,9	20	1,3	5	9,4	8	1,4	2
PRI	2,9	15	3,1	14	3,0	5	2,7	6
MSI	9,2	56	6,1	35	8,4	26	6,6	15
PR	—	—	1,1	4	—	—	0,8	0
DP	—	—	1,1	6	—	—	—	—

⁴⁵ Para un análisis sobre las causas de la victoria del PCI, véase Giacomo Sani, "The PCI on the threshold" en David E. Albright (ed.), *Communism and Political Systems in Western Europe*. (Colorado: Western Press, 1977), pp. 27-51.

Otros ⁴⁶	3,8	4	0,3	4	1,6	17	2,5	6
Totales	—	630		630	—	315	—	315

Fuente: I. Gorvin (ed.), *Elections since 1945: A worldwide compendium*. (Essex: Longman, 1989), pp. 177 y ss.

Todos los demás partidos pierden votos en estas elecciones, salvo la DC y el PRI. Los democristianos mantienen el mismo porcentaje de votos en el Congreso (38,7%) pero obtienen cuatro diputados menos, mientras que en el senado con el 38,8% de los votos (0,8% más que en la anterior legislatura) mantienen el mismo número de escaños. El PRI, que obtiene el 3,1 por ciento del total de votos, pierde un diputado y se queda con 14 pero consigue obtener 6 escaños en el Senado, uno más que en las anteriores elecciones. Los grandes perdedores fueron el PSI, el PSDI, el PLI y el MSI. Los socialistas pierden cuatro diputados y cuatro senadores, si bien en un momento en el que otras fuerzas políticas de izquierda habían conseguido unos buenos resultados. Los diputados del PSDI pasan de ser 29 a 15 y los senadores de 11 a 6, mientras que el PLI pierde 15 escaños en el Congreso y 6 en el Senado. Finalmente, el porcentaje de votos al Congreso para el MSI disminuye del 8,7 al 6,1, con lo que pierde 21 diputados, y del 9,2 al 6,6 en el Senado por lo que pierde 11 escaños.

El análisis de estas elecciones está fuera del propósito de la tesis⁴⁷. Sin embargo, es necesario señalar que los resultados del 20 de junio de 1976 tuvieron, por tres razones distintas, importantes consecuencias para las posteriores negociaciones sobre el aborto. En primer lugar, los resultados electorales permitieron que hubiese una mayoría favorable al aborto en las dos cámaras parlamentarias, aunque si bien en el Senado la mayoría era más estrecha. Tal y como aparece en la tabla 3.2., la diferencia entre los partidos a favor de la

⁴⁶ Para las elecciones de 1972, véase la nota 16 del segundo capítulo. Para las elecciones de 1976, 1 diputado corresponde a las listas presentadas por grupos del Valle de Aosta y 3 al Partido Sudtirolés; los seis senadores corresponden: 2 al Partido Sudtirolés, 2 a las listas conjuntas presentadas por PLI/PRI/PSDI, 1 al PCI/PSI, y uno a DC/PRI.

⁴⁷ Sobre las elecciones de 1976, véanse los siguientes artículos en Howard Penniman (ed.), *Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977): Joseph LaPalombara "Italian elections as Hobson's choice", pp. 1-39; Douglas Wertman, "The Italian electoral process: The elections of June 1976", pp. 41-80; Giuseppe Di Palma, "Christian Democracy: The end of hegemony", pp. 123-153; Stephen Hellman, "The longest campaign: Communist Party strategy and the elections of 1976", pp. 151-181; Gianfranco Pasquino, "The Italian Socialist Party: An irreversible decline?", pp. 183-227; Robert Leonardi, "The smaller parties in the 1976 elections", pp. 229-258; Samuel H. Barnes, "The consequences of the elections: An interpretation", pp. 327-351.

liberalización y aquellos contrarios a la misma era de 29 escaños en el Congreso y de 9 en el Senado. Por tanto, frente a la composición parlamentaria de la anterior legislatura, en la que hubiese sido necesario el apoyo o la abstención de la DC para aprobar el proyecto sobre aborto, las cámaras resultantes de las elecciones de 1976 permitían *en teoría* legislar con la oposición de los democristianos.

TABLA 3.2. Escaños de los partidos políticos en el parlamento y posición ante el aborto.

Partidos a favor del aborto			Partidos en contra del aborto		
	Congreso	Senado		Congreso	Senado
PCI	228	116	DC	262	135
PSI	57	29	MSI-DN	35	15
PSDI	15	6	SVP	3	2
PLI	5	2			
PRI	14	6			
PR	4				
DP	6				
Otros ⁴⁸		3	Otros ⁴⁹	1	1
Total	329	162	Total	301	153

La segunda consecuencia importante de estas elecciones es que permitieron (o más bien impusieron) el triunfo de una fórmula gubernamental próxima al compromiso histórico. La DC no podía formar gobierno únicamente con el apoyo de los partidos laicos (PLI, PRI y PSDI) ya que la suma de los escaños obtenidos por los mismos no era suficiente. Por otro lado, hubiese sido posible hacer una coalición de centro-izquierda que incluyese al PSI. Sin embargo, los socialistas se negaron a dar su apoyo a los democristianos ya que querían (desde la anterior legislatura) crear una alternativa que reagrupase a las fuerzas políticas de la

⁴⁸ Aquí se incluyen a senadores de listas conjuntas (2 del PLI-PRI-PSDI) y 1 del PCI-PSI.

⁴⁹ Aquí se incluyen senadores de listas conjuntas (1 de DC-PRI y 1 de la Asociación de partidos del Valle de Aosta).

izquierda. Esta última fórmula también era teóricamente viable de no ser por la estrategia comunista del compromiso histórico que se basaba en la consideración de que una unión de la izquierda llevaría a la polarización y por tanto a la desestabilización democrática.

En definitiva, dada la actitud de los partidos políticos, los resultados de las elecciones de 1976 llevaron a que por primera vez fuese imprescindible para la DC contar con el apoyo de los comunistas. La reacción de los democristianos a la oferta del compromiso histórico se había producido antes de las elecciones, en el Congreso de marzo de 1976. El ala derecha había insistido en no abandonar el tradicional anticomunismo del partido, mientras que los moderados reaccionaron con mayor cautela al reconocer la moderación del PCI así como la necesidad de no ignorar a un partido muy influyente en los sindicatos y en gran parte del electorado. En la respuesta del documento final, la DC rechaza formalmente el compromiso histórico por considerar que llevaría a crear confusión entre el gobierno y la oposición pero admite los cambios del PCI y la necesidad de diálogo y acercamiento. Tras las elecciones, esta postura se materializa en la creación del llamado gobierno de "no desconfianza". La fórmula consistió en la formación de un Gobierno democristiano de minoría, presidido por Andreotti, con el apoyo parlamentario en forma de abstención de todos los partidos, a excepción de los de extrema izquierda (DP y PR) y del de extrema derecha (MSI-DN).

La creación del nuevo Gobierno en agosto de 1976 fue precedida de una serie de negociaciones entre las dos grandes fuerzas políticas, la DC y el PCF⁵⁰. Los acuerdos alcanzados para la formación de lo que sería el primer Gobierno de solidaridad nacional incluían un serio programa que permitiese hacer frente a los dos grandes problemas del momento: la crisis económica y el terrorismo. Las ventajas para los dos nuevos aliados eran obvias. Los democristianos esperaban que en los aspectos económicos la buena relación de los comunistas con los sindicatos facilitase la adopción de una política de austeridad, así como no enfrentarse solos a las medidas que serían necesarias adoptar para poder restablecer el orden público. Para el PCI el acercamiento a los democristianos representaba un primer pero

⁵⁰ Sobre la formación del nuevo gobierno monocolor, véanse Salvatore Vassallo, *Il Governo di Partito in Italia*. (Bologna: Il Mulino, 1994), pp. 177-213; Norman Kogan, *A Political History Of Italy*. (Nueva York: Praeger, 1983); Geoffrey Pridham, "Making Sense of Italian Coalitions" en Luisa Quatermaine y John Pollard (eds.), *Italy Today: Patterns of Life and Politics*. (Exeter: University of Exeter, 1985), pp. 77-88; Simona Colarizi, *Storia dei Partiti nell'Italia Repubblicana*. (Milán: Laterza, 1994), pp. 413-534 y Giuseppe di Palma, "Unstable Cabinets, Stable Coalitions" en Giuseppe di Palma y Philip Siegelman (ed.), *Italy in the 1980s: Paradoxes of a Dual Society*. (Universidad de San Francisco, 1983), pp. 41-54.

importante paso en la conquista de una alianza con las fuerzas políticas democráticas propugnada en la estrategia del compromiso histórico. En la práctica, si bien los acuerdos no se tradujeron en la entrada de los comunistas en el gobierno, sí que supusieron un reconocimiento de la fuerza alcanzada por el PCI, que obtuvo la presidencia del Congreso y de 7 de las 25 comisiones parlamentarias.

La fórmula del gobierno de no desconfianza, cercana a la idea del compromiso histórico, podía representar un contrapeso a la mayoría pro-abortista que había resultado de la celebración de las elecciones del 20 de junio. Según expuse en el capítulo anterior, el objetivo de colaboración o de "esfuerzo unitario" que implicaba la estrategia comunista debía afectar a todas las áreas de gobierno y en particular aquellas en las que se podían vulnerar los valores católicos. De ahí que, en principio, se pudiese esperar que el partido más importante de la izquierda, el PCI, presionase por una política que no reflejase sin más el poder de la mayoría y que tratase de recoger las posiciones de los democristianos. Sin embargo, como expongo más adelante, la sombra del referéndum sobre una cuestión tan peculiar como el aborto frenaría el acercamiento de los comunistas a los democristianos, al menos en los aspectos más visibles de la reforma. El PCI, sin duda, hace concesiones pero no se acerca tanto a la DC como en otras áreas políticas.

La tercera consecuencia que tuvieron las elecciones de 1976 para la política del aborto fue que retrasaron por un período de dos años la posibilidad de celebrar el referéndum. La legislación que regula esta institución exige que se cumpla una serie de requisitos formales⁵¹. Entre ellos se prevé que una vez que el Tribunal de Casación y el Constitucional hayan admitido la solicitud del referéndum, éste deba ser convocado, tras la deliberación del Consejo de Ministros, por el Presidente de la República. La consulta popular tiene que hacerse obligatoriamente cualquier domingo dentro de un plazo que abarca desde el 15 de abril al 15 de junio. Sin embargo, aun cuando se haya fijado la fecha, la disolución de las cámaras lleva automáticamente a su suspensión. En este caso, el referéndum no se puede celebrar hasta después de 365 días tras la convocatoria a las urnas. Por tanto, puesto que las elecciones de 1976 se celebraron un 20 de junio, cabe sospechar que intencionadamente, la consulta sobre

⁵¹ Los requisitos para la celebración de un referéndum están suficientemente explicados en Nicolás Pérez Sola, "El referéndum abrogativo italiano: Evolución jurisprudencial y efectos políticos", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 4 (1993), pp. 51-81.

el aborto no podía tener lugar antes del mismo día del año siguiente. Sin embargo, ese día quedaba fuera del plazo establecido para la celebración de cualquier referéndum por lo que era necesario retrasarlo hasta el año 1978, en el que se podría convocar un domingo entre el 15 de abril y el 15 de junio. En definitiva, gracias a las elecciones los partidos políticos disponían de un período de dos años para poder legislar sobre el aborto y poder evitar el referéndum.

2.2. Las segundas propuestas de los partidos políticos sobre el aborto.

Entre julio y octubre de 1976 los partidos políticos presentan sus propuestas de reforma⁵². Las principales novedades que caracterizan a esta segunda ronda de negociaciones son de un lado la entrada en el Congreso de dos fuerzas políticas de izquierda, el PR y la DP, y de otro la presencia en ambas cámaras de un grupo de parlamentarios que se habían presentado en las elecciones de junio de 1976 como independientes dentro de las listas del PCI.

El aspecto original de la campaña comunista había sido la inclusión de personalidades independientes que llegaron a representar alrededor del 10% del total de candidatos. Esta estrategia reflejaba el propósito de reforzar la imagen de que el partido estaba comprometido con el pluralismo político y la democracia parlamentaria. Era otro de los mecanismos mediante los cuales el PCI aspiraba a ganar mayor legitimidad. La cuestión que interesa para la negociación del aborto es que entre los candidatos independientes había cinco católicos. Uno de ellos, Rainiero La Valle, era un intelectual de prestigio y otro había sido editor del diario democristiano *Il Popolo*. Aun sin ser numerosos, los católicos del PCI desempeñaron un papel

⁵² Durante el verano de 1976, cuando los partidos habían comenzado a presentar sus proyectos, sucede un acontecimiento al que las fuerzas políticas a favor de la liberalización darían una inmensa publicidad y que les permitiría reforzar las razones de sus demandas. El día 20 de julio en una fábrica química al norte de Italia, en Seveso, tiene lugar una explosión que provoca la fuga de un gas tóxico. A los pocos días, surge el inquietante rumor de que el gas en cuestión podía provocar alteraciones en los embriones. Al estar prohibido el aborto eugenésico, los grupos feministas y los partidos de izquierda deciden presionar al gobierno para que permitiese a las mujeres de la zona interrumpir su embarazo. El Ministro de Justicia decide entonces autorizar el aborto ajustándose a la indicación terapéutica autorizada por el Tribunal Constitucional. Al ser completamente subjetivas las repercusiones que las malformaciones del feto podían tener en la salud de la mujer, las embarazadas quedaron en manos de los médicos, algunos de los cuáles respaldarían la decisión de abortar de la mujer y otros no. Con el tiempo, se ha demostrado que el gas tóxico no había provocado malformaciones fetales en los nacidos. Sin embargo, este episodio provocó numerosas protestas y sirvió para presionar junto con el fenómeno del aborto clandestino a favor de un cambio urgente en la política para poder afrontar lo que se consideraba eran problemas sociales. Véase A. Palini, *Aborto, dibattito sempre aperto*. (Roma: Citta Nuova Editrice, 1992).

crucial en la política del aborto. En primer lugar, rompieron con la clásica división religiosa que produce este asunto, cuestionando la idea de que el catolicismo es incompatible con una postura liberalizadora. En segundo lugar, adoptaron la posición de mediadores entre pro-abortistas y anti-abortistas y fueron los principales diseñadores de aquellos elementos que permitirían alcanzar una solución de compromiso. Si bien los independientes católicos no entraron en el grupo parlamentario comunista, ni en el Congreso ni en el Senado, mantuvieron en la mayoría de los asuntos durante esta legislatura la disciplina de partido. Su presencia por tanto puede entenderse como uno de los instrumentos que utilizó el PCI en su intento de llegar a un compromiso en la política del aborto.

Entre los partidos que sostenían una postura pro-abortista se pueden distinguir tres tipos de posiciones: 1) aquellos a favor de una ley de plazos (PSI, PR y DP), 2) los que defendían un sistema de indicaciones sin control de las mismas (PSDI, PLI y PRI) y 3) aquellos que o bien estaban a favor de introducir ciertos controles en las indicaciones o bien de limitar las causas de aborto pero sin exigir su verificación (PCI y católicos del PCI). Por otro lado, los partidos que no defendían el aborto eran la DC que estaba a favor de una leve liberalización y el MSI-DN que defendía el mantenimiento de la legislación fascista.

De los tres partidos a favor de una ley de plazos el más pro-abortista era la DP⁵³. Los demoproletarios defendían la autorización del aborto a petición de la mujer (por tanto sin ningún control médico o de otro tipo) durante los primeros cinco meses y medio (165 días) de embarazo, un plazo muy por encima del contemplado por los demás partidos. Otras peculiaridades del proyecto de la DP eran de un lado la prohibición de la objeción de conciencia por parte del personal médico y de otro el hecho de que los abortos excepcionales (abortos tardíos y abortos de las menores e incapacitadas) no estuviesen sujetos a una regulación especial.

Los proyectos del PSI y del PR eran muy parecidos⁵⁴. Ambos partidos defendían el aborto a petición de la mujer durante los tres primeros meses de embarazo (90 días). Ninguna de las dos propuestas introducía elementos de disuasión y ambos admitían la objeción de conciencia siempre y cuando quedase asegurada la ejecución de la política, es decir, cada

⁵³ Propuesta nº 524 (*Disposiciones sobre el aborto*). CD, VII Legislatura, 6 de octubre de 1976.

⁵⁴ Propuesta nº 25 (*Normas sobre el aborto*) y propuesta nº 26 (*Normas sobre la interrupción del embarazo*). CD, VII Legislatura, 5 de julio de 1976.

centro médico garantizase el servicio. Además, preveían la autorización del aborto terapéutico después de los tres primeros meses y la posibilidad de que la menor abortase bajo su propia responsabilidad. El único aspecto relevante que diferenciaba a estos dos partidos se refería a los centros autorizados para la práctica del aborto: ambos admitían la posibilidad de que fuesen públicos o privados pero el proyecto socialista precisaba que en estos últimos las interrupciones del embarazo no podían superar el 25% del total de intervenciones.

La tabla 3.3. recoge de forma esquemática las propuestas de los tres partidos a favor de una ley de plazos, la DP, el PR y el PSI.

TABLA 3.3.

Posición ante el aborto de la DP, PR y PSI

	DP	PR	PSI
Causas de aborto	sin límites	sin limites	sin límites
Control	no	no	no
Plazos	165 días	90 días	90 días
Disuasión	no	no	no
Centros autorizados	públicos/ privados	públicos/ privados	públicos/ privado (max.25%)
Objeción de conciencia	no	sí	sí
Abortos de menores	no especifica	sí (a petición de la menor)	sí (a petición de la menor)

Fuente: elaboración propia.

Los tres partidos laicos, el PSDI, el PLI y el PRI, defendían una ley de plazos encubierta, es decir, un sistema de indicaciones sin control sobre las mismas⁵⁵. El proyecto socialdemócrata amplía las causas en relación a su anterior propuesta ya que prevé además de la autorización del aborto terapéutico, eugenésico y social, la indicación ética. Al mismo

⁵⁵ El PLI presenta su propuesta de reforma el 6 de julio de 1976 (propuesta número 42) y su nombre es "Disposiciones para una procreación responsable, sobre la interrupción del embarazo y sobre la abrogación de algunas normas del Código Penal"; la propuesta del PSDI (número 113) fue presentada el 16 de julio de 1976 con el nombre de "Normas sobre la interrupción voluntaria del embarazo"; finalmente, el PRI presentó su propuesta (número 457) el 23 de septiembre de 1976. El nombre de la propuesta republicana es el mismo que el de la socialdemócrata. CD, VII Legislatura.

tiempo también prolonga el plazo en el que se puede interrumpir el embarazo, de las 10 semanas (70 días) a las 12 primeras (90 días). Sin embargo, sin bien en la anterior propuesta no se preveía ningún control por parte de instancias externas, en este proyecto, junto con la novedad de introducir el aborto ético, se contempla también la necesidad de denuncia previa. Entre otros aspectos importantes, cabe destacar la cuestión del aborto en menores, que a diferencia de lo que mantenían los defensores de la ley de plazos, el PSDI exige que la petición contenga la firma de los padres o tutores. Finalmente, la nueva propuesta socialdemócrata contiene de nuevo elementos de valoración o protección del feto. Entre ellos, algunos son meramente simbólicos como por ejemplo la referencia al "respeto y tutela de la vida humana desde el inicio", mientras que otros aspiran a tener un carácter más efectivo como el plazo de reflexión de ocho días.

El proyecto del PRI contempla una única causa de aborto durante los 90 primeros días de embarazo (3 meses), si bien se trata de una indicación social muy amplia (condiciones sociales, económicas y familiares) y que no está sujeta a ningún tipo de control externo. En la práctica su postura es la misma que en la anterior legislatura, si bien formulada de un modo diverso. Respecto al aborto en menores, los republicanos mantienen la misma postura que el PSDI, es decir, exigen que haya consentimiento por parte de los padres o tutores. Finalmente, el PRI también introduce elementos de protección del feto pero no de carácter retórico, como en parte hacen los socialdemócratas. En concreto, prevén la figura de un consultor o médico que asesore y apoye a la mujer así como un plazo de reflexión de 5 días.

El PLI es el único partido que presenta una propuesta idéntica a la de la anterior legislatura. Recuerdo que los aspectos centrales de la misma eran los siguientes. Los liberales proponen la ambigua fórmula de autorizar el aborto por "razones de necesidad grave y objetiva" durante las 12 primeras semanas de embarazo (3 meses). Señalan que entre ellas están las indicaciones terapéutica, eugenésica y ética pero no descartan la posibilidad de que haya otras. Su propuesta tampoco prevé controles externos. Al mismo tiempo también incluyen elementos de valoración o protección del feto como la necesidad de desarrollar una red de centros de planificación familiar así como un período de reflexión de 7 días.

En definitiva, el PSDI, el PRI y el PLI mantienen de nuevo una posición pro-abortista pero sus propuestas son más próximas que las de los partidos a favor de la ley de plazos a lo que es una solución de compromiso. La tabla 3.3. recoge las posturas de estos tres partidos.

TABLA 3.4. Posición ante el aborto del PSDI, PRI y PLI

	PSDI	PRI	PLI
Causas de aborto	terapéutico, eugenésico, ético y social	social	terapéutico, eugenésico, ético (no excluye otras)
Control	no, salvo denuncia en aborto ético	no	no
Plazos	90 días	90 días	90 días
Disuasión	8 días de reflexión	5 días de reflexión	7 días de reflexión
Centros autorizados	públicos/privados	públicos/privados	públicos/privados
Objeción de conciencia	sí	sí	sí
Abortos de menores	sí (a petición de los padres o tutor)	sí (a petición de los padres o tutor)	sí (a petición de los padres o tutor)

Fuente: elaboración propia.

El PCI y los católicos de izquierda estaban a favor de la liberalización del aborto, si bien los proyectos que presentaron contienen importantes elementos cuyo objetivo era facilitar el alcance de una solución que resultase más o menos aceptable para casi todos⁵⁶.

La segunda propuesta del PCI liberaliza el aborto en mayor medida de lo que lo había hecho su primer proyecto. En realidad, recoge en gran parte los diversos aspectos del texto unificado que se había elaborado en la anterior legislatura. Según indicó el propio partido, la nueva propuesta respondía a tres razones. En primer lugar, al intento de reproducir el esfuerzo que las fuerzas políticas habían hecho durante la primera negociación para acercar sus posturas ante el aborto. En segundo lugar, a las demandas del movimiento feminista y en particular de la UDI que había amenazado al partido antes de las elecciones de 1976 con retirarle su apoyo si no se decidía a defender el principio de autodeterminación de la mujer⁵⁷. En el apartado

⁵⁶ La propuesta del PCI (número 451) se presentó el 23 de septiembre de 1976) y su nombre es "Normas para la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo"; la propuesta de los católicos independientes (número 537) fue presentada el 7 de octubre de 1976 con el nombre de "Normas sobre la tutela social de la maternidad y sobre la interrupción del embarazo". CD, VII Legislatura.

⁵⁷ *Rinascita*, 24 de septiembre de 1976.

anterior hice referencia al cambio de postura del PCI, que en un primer momento defiende un sistema de indicaciones puro y tras la presión de la UDI decide presentar en las comisiones parlamentarias una enmienda para introducir un ambiguo sistema no ya de control sino de colaboración entre el médico y la mujer. Pues bien, los comunistas no se deciden a apoyar abiertamente una solución que diese plena capacidad de decisión a la mujer (como habían hecho los partidos que apoyaban la ley de plazos), pero diseñan una ambigua fórmula que en la práctica encubría el principio de autodeterminación.

El acercamiento del PCI hacia posiciones más proabortistas contradecía en cierta medida el espíritu de unidad inherente al compromiso histórico. Los comunistas, sin embargo, no abandonaron la moderación en otros ámbitos. Por ejemplo, en la política económica del segundo Gobierno de solidaridad nacional los comunistas apoyaron la línea ortodoxa defendida por la DC que consistió principalmente en la contención salarial. Es cierto que esto se hizo con el apoyo del principal sindicato, la CGIL, próximo al PCI, pero a cambio de disminuir el desempleo y prestar mayor atención a los problemas de las regiones meridionales, promesas que no se llegaron a cumplir y que llevarían al deterioro de las relaciones entre ambas organizaciones. En otros asuntos de gran relevancia, como las medidas adoptadas para combatir el desorden público, el PCI defendió posiciones muy próximas a la línea democristiana.

La política del aborto contenía importantes elementos introducidos para satisfacer las demandas democristianas. Sin embargo, entre los asuntos de mayor relevancia, éste fue en el que el PCI se alejó más de la DC. Así, cabe preguntarse las peculiaridades que presentaba la cuestión del aborto. La respuesta hay que buscarla en los efectos que producía la sombra del referéndum ante un asunto como este. Tres elementos aumentaban el margen de maniobra con el que contaba el PCI en esta cuestión. En primer lugar, la consulta popular a propósito de la abrogación de las normas sobre aborto del *Codice Rocco* ponían a la DC en una situación particularmente difícil, comparándola con otras cuestiones. Si los democristianos solicitaban el no a la abrogación iban a estar defendiendo una legislación fascista pero si se abstendían o apoyaban el sí renunciaban públicamente a su lucha contra el aborto. Pese a que tanto democristianos como comunistas quisiesen evitar el referéndum, la celebración del mismo hubiese puesto a los primeros en una situación aun más difícil que a los segundos. Esto aumentaba la capacidad negociadora del PCI. En segundo lugar, el hecho de que la opinión

pública estuviese en su mayoría a favor de una amplia liberalización aconsejaba hacer una ley que en caso de que algún sector pidiese su abrogación pudiese obtener el suficiente respaldo. Esto permitía también al PCI adoptar una posición más proabortista.

Por último, para los comunistas era más difícil alejarse de las posiciones que supuestamente representaban (las de sus electores y las del grupo feminista UDI) en una cuestión como el aborto que en otro tipo de políticas. En el último capítulo trato con mayor precisión la relación entre políticos y electores en un asunto como el aborto. Basta avanzar ahora que esto se debía, de un lado, al hecho de que se tratase de un asunto moral, sentido muy de cerca por la gente y en el que posiblemente se esperaba el mantenimiento de un cierto grado de coherencia con los principios que se decía defender. Por otro, en el aborto faltaban argumentos con los que explicar el acercamiento a la DC. El apoyo comunista a la política económica de austeridad tuvo que justificarse pero se encontraron razones a la hora de hacerlo. Se dijo que era un instrumento para alcanzar en el largo plazo una sociedad más justa, más igualitaria y más humana. El programa económico, por tanto, se presentó como un sacrificio presente vinculado a transformaciones sociales futuras⁵⁸. También se justificó aludiendo a *medidas de compensación*: se llevarían a cabo otras políticas de redistribución y se intentaría disminuir el desempleo. Otro cambio de posición del PCI se produjo en la legislación sobre el orden público, conocida como *Legge Reale*. En 1975, los comunistas se habían opuesto a la aprobación de esta ley pero en el referéndum de junio de 1978 defendieron su mantenimiento. El cambio en este ámbito tampoco resultó tan fácil: el terrorismo de izquierda se hacía bajo el lema de la revolución comunista. Pero las medidas para restablecer el orden público se defendieron asegurando que el creciente terrorismo las hacía necesarias y que, en la medida en que este fenómeno desapareciera, la aplicación de la *Legge Reale* sería innecesaria⁵⁹. Una política demasiado cercana a la DC en el aborto, sin embargo, no se podía

⁵⁸ Véanse las conclusiones del discurso de E. Berlinguer en la asamblea de los obreros comunistas lombardos el 30 de enero de 1977 así como las conclusiones del discurso pronunciado en el Teatro Eliseo de Roma el 15 de enero de 1977. E. Berlinguer, *La respuesta del Partido Comunista Italiano al programa de austeridad ante la crisis*. (Barcelona: Materiales, 1978), pp. 55-58/92-96.

⁵⁹ Se analizan los cambios en las políticas económica y de orden público, la necesidad de justificarlos así como los problemas que conllevaron en S. Hellman, "The Italian CP: Stumbling in the Threshold?", *Problems of Communism*, 28, 6 (1978), pp. 31-48. Se trata también estos aspectos en P. Lange, "Crisis and Consent, Change and Compromise: Dilemmas of Italian Communism in the 1970s" en P. Lange y S. Tarrow, *Italy in Transition. Conflict and Consensus*. (Londres: Frank Cass, 1980), pp. 110-132 y en M. de Medici, "The Expedient Compromise" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. (Washington: American Enterprise Institute for Public

justificar ni con promesas de beneficios futuros, ni tampoco con medidas presentes de compensación. Por ello, en esta cuestión los comunistas estaban más sujetos que en otros ámbitos a la voluntad de sus electores.

La propuesta del PCI, al igual que la ley definitiva, prevé la autorización del aborto terapéutico así como del eugenésico, ético y social si las circunstancias contempladas en estos tres casos repercuten en la salud física y psíquica de la mujer⁶⁰. La característica principal de este proyecto es la introducción de un sistema de indicaciones en el que no aparece un control claro sobre las mismas: únicamente en el supuesto terapéutico es necesaria la verificación médica mientras que en el caso de que la mujer alegue motivos socio-económicos y familiares o riesgo de malformación fetal, el médico junto con la mujer deciden las posibles repercusiones sobre su salud y por tanto la conveniencia o no de abortar. Se diseña en definitiva un sistema de codecisión. Por otro lado, en el caso de la indicación ética se requiere la presentación de una denuncia previa. El plazo contemplado es de 90 días y transcurrido este período solo se autoriza el aborto terapéutico y eugenésico con control médico. El aborto en caso de menores exige la consulta con los padres o tutores y si estos no dan su consentimiento el médico puede autorizarlo siempre y cuando se den las condiciones permitidas. El proyecto además introduce elementos de información y disuasión únicamente en los casos en los que no se prevé verificación de los supuestos. De un lado, el médico está obligado a informar a la mujer sobre posibles soluciones alternativas y de otro, se impone un período de ocho días de reflexión. Finalmente, al igual que en el proyecto del PSI, se autoriza la realización de abortos en centros públicos y privados siempre y cuando en estos últimos no superen el 25 % del total de intervenciones.

El proyecto de los católicos que se habían presentado como independientes en las listas del PCI⁶¹ refleja también una posición conciliadora ante el aborto. Frente a la propuesta comunista que preveía un amplio sistema de indicaciones y codecisión, los católicos del PCI proponen únicamente la autorización del aborto terapéutico pero sin ningún tipo de control, es decir, que queda en manos de la gestante el decidir, también durante los 90 primeros días,

Policy Research, 1977), pp. 135-150.

⁶⁰ La indicación social contempla las circunstancias socio-económicas y familiares de la mujer.

⁶¹ Propuesta nº 537, presentada el 7 de octubre de 1976 con el nombre de "Normas sobre la tutela social de la maternidad y sobre la interrupción voluntaria del embarazo". CD, VII Legislatura.

si la continuación del embarazo repercute o no en su salud. El otro aspecto a destacar de la propuesta es la figura de los centros de planificación familiar como elemento fundamental para prevenir los abortos. La mujer que quiera interrumpir su embarazo tiene obligación de recurrir a ellos y éstos deben cumplir la función de informarla y disuadirla. Los demás aspectos de la propuesta se asemejan a la del PCI, exceptuando la regulación del aborto en menores en la que la decisión queda en manos de las mismas. En la tabla 3.5., expongo de forma esquemática los proyectos de ambos.

TABLA 3.5. **Posición ante el aborto del PCI y de los católicos del PCI**

	PCI	CATOLICOS PCI
Causas de aborto	terapéutico, eugenésico, ético y social	terapéutico
Control	solo aborto terapéutico y en el ético con denuncia	no
Plazos	90 días	90 días
Disuasión	8 días de reflexión en las indicaciones sin control	sí (consulta con los centros de planificación familiar obligatoria)
Centros autorizados	públicos/privados (max.25%)	públicos/privados (max.25%)
Objeción de conciencia	sí	sí
Abortos en menores	sí, con control médico	sí, a petición de la menor

Fuente: elaboración propia.

De nuevo, el último partido en presentar su propuesta de reforma es la DC. Antes de hacerlo, el Primer Ministro Andreotti confirmó la necesidad de que el Gobierno permaneciese neutral ante este asunto con el objetivo de no arriesgar la estabilidad gubernamental, mientras que los socialistas respondieron señalando que la posición que decidiese adoptar el partido democristiano tendría claras consecuencias políticas⁶². El PCI, por su lado, no se mostró crítico con la neutralidad pero sí temeroso ante la estrategia por la que finalmente optase la DC a la hora de resolver su división entre los partidarios del enfrentamiento y aquellos a favor de llevar

⁶² *Il Corriere della Sera*, 16 de octubre de 1976.

a cabo una oposición constructiva⁶³. La sospecha comunista, según aparece en el diario *L'Unità*, era que la DC decidiese dialogar durante los debates en el Parlamento pero se enfrentase al frente laico mediante el voto⁶⁴. Si bien la mayoría pro-abortista era holgada en el Congreso, la diferencia en el Senado era lo suficientemente estrecha como para temer la posibilidad de que determinadas ausencias o la presencia de franco-tiradores echasen abajo la propuesta del sector favorable al aborto.

A finales de octubre de 1976, la DC presenta finalmente su propuesta sobre aborto (véase tabla 3.6)⁶⁵. Los democristianos mantienen la misma postura que en la anterior legislatura en cuanto a las causas de aborto: prevén que se permita únicamente el aborto terapéutico siempre y cuando haya habido verificación médica previa y admiten la atenuación de la pena en las indicaciones eugenésica y social⁶⁶. Por otro lado, la DC introduce en su proyecto la regulación de nuevos aspectos. Primero, se define sobre la cuestión del aborto en menores tomando la posición de que no pueden ser ellas sino los padres o tutores los que tomen la decisión. Segundo, introducen la nueva figura del centro de planificación familiar atribuyéndole la función de "garantizar el derecho a la vida del concebido". Para ello se prevé que los centros en cuestión disuadan a la mujer y que en caso de que ésta siga firme en su decisión de abortar intenten recurrir a la preadopción, es decir, a la adopción del no nacido. Por último, se autoriza la realización de abortos en centros públicos y privados, siempre y cuando en estos últimos no superen el 20% de las operaciones totales.

TABLA 3.6.

Posición ante el aborto de la DC

	DC
Causas de aborto	terapéutico (atenuación de la pena en eugenésico y social)

⁶³ Sobre las divisiones en la DC durante esta segunda etapa, véanse principalmente los diarios *Il Corriere della Sera* y *L'Unità*, 1 a 15 de octubre de 1976.

⁶⁴ *L'Unità*, el 16 de octubre de 1976.

⁶⁵ Propuesta n° 66, presentada el 27 de octubre de 1976 con el nombre de "Tutela de la vida humana y prevención del aborto". CD, VII Legislatura.

⁶⁶ En la indicación terapéutica se hace referencia a la posibilidad de abortar cuando exista "peligro actual de un daño grave e irreversible en la salud de la mujer".

Control	sí
Plazos	no específica
Disuasión	sí (consulta obligatoria en los centros de planificación familiar)
Centros autorizados	públicos/privados (20%)
Objeción de conciencia	sí
Abortos de menores	sí, con autorización de padres o tutor

Fuente: elaboración propia.

2.3. La negociación y discusión del segundo texto unificado.

El 20 de octubre de 1976 se inician los debates en las Comisiones reunidas de Justicia y Sanidad del Congreso, una semana antes de que la DC presentase su propuesta de reforma. En la primera sesión se decide crear de nuevo un comité restringido encargado de unificar los distintos proyectos en un texto que sirviese de base para la negociación. La única fuerza política que se opone a esta medida es el PR por considerar que la falta de publicidad de las discusiones en el comité favorecerían el alcance de compromisos ocultos entre los dos principales partidos, la DC y el PCI⁶⁷. Aún así, con la oposición de los radicales, las Comisiones aprueban la creación de un comité que se reúne ocho veces entre el 2 y el 26 de noviembre de 1976. Al finalizar estas reuniones, el comité presenta un texto unificado que ofrece de nuevo una solución de en la que se intenta respetar las distintas posiciones ante el aborto, si bien el borrador en cuestión es más pro-abortista que el diseñado durante la primera negociación.

El principal elemento de continuidad respecto al anterior texto es el rechazo explícito de las dos posturas extremas, es decir, el aborto libre y la prohibición absoluta. En este sentido, la propuesta, al igual que la anterior, reconoce la necesidad de tutelar "el respecto a la vida humana desde el inicio" y recoge mecanismos claramente antiabortistas como el plazo

⁶⁷ Véanse las declaraciones del líder radical, Marco Pannella, en *Il Corriere della Sera*, el 29 de octubre de 1976. Panella afirma "[...] la DC y el PCI con el consentimiento habitual de los laicos condujeron el año pasado el debate al agujero negro del comité restringido y salió, como se sabe, una aberrante propuesta unitaria [...]". Véase también la intervención de Pannella y del radical Mellini en los debates de las Comisiones reunidas de Justicia y Sanidad. Comisiones, CD, VII Legislatura, 20 de octubre de 1976.

de reflexión de ocho días⁶⁸. Sin embargo, el proyecto liberaliza más el aborto en tres aspectos concretos:

- (i) Introduce un sistema de indicaciones falso. Es decir, de un lado recoge las mismas causas de aborto que el primer texto unificado (autorización del aborto terapéutico en relación a las indicaciones socio-económica y eugenésica y del ético) y de otro también exige que haya verificación médica pero ésta no impide que sea la mujer la que finalmente deba tomar la decisión que ella crea más conveniente. Por tanto, la propuesta admite el llamado principio de autodeterminación.
- (ii) La edad de la menor pasa de los 18 años a los 16 por lo que se amplía el margen de mujeres que pueden decidir por si mismas (en el caso de la menor se exige control médico de los supuestos).
- (iii) Admite que se realicen abortos en los establecimientos que estén adscritos a hospitales regionales, por lo que se amplía los tipos de centros en los que pueda tener lugar la intervención.

El acuerdo, sin embargo, se había alcanzado con el apoyo de comunistas, socialistas y laicos pero con la oposición no solamente de la extrema derecha (MSI-DN), de nuevo a favor del mantenimiento de la legislación fascista, y de la izquierda radical (PR Y DP) que creía que el proyecto no liberalizaba suficientemente el aborto, sino también de los democristianos. La DC consideraba que la propuesta vulneraba su propia voluntad (al menos declarada) de proteger al concebido al introducir en la práctica el principio de autodeterminación de la mujer. Además, también se oponía a otros dos aspectos. Primero, a la regulación que se hacía del aborto de las menores por haber reducido la edad a los 16 años y por considerar que el consentimiento de los padres o tutores no era vinculante. Segundo, los democristianos se oponían a la exclusión absoluta de la figura del padre en todo el proceso de autorización del aborto.

El 30 de noviembre de 1976 se inician de nuevo las discusiones en las Comisiones

⁶⁸ Artículos 1 y 5.

reunidas de Justicia y Sanidad y se prolongan hasta el 7 de diciembre. Durante las sesiones, las fuerzas políticas se centraron en la presentación y votación de las distintas enmiendas sin que apenas se llegase a alterar el texto de 23 artículos elaborado por el comité restringido⁶⁹. La mayoría pro-abortista hace únicamente dos concesiones a los democristianos. Primero, se acepta la sugerencia de mencionar al padre en el proceso de decisión sobre el aborto aunque no se le atribuya ningún poder real, sino que simplemente se haga referencia a la posibilidad de consultarlo si la mujer quiere⁷⁰. Segundo, si bien se aprueba sin modificaciones el artículo 10 que regulaba el aborto en menores, se menciona expresamente la conveniencia de volver a discutir la cuestión y la posibilidad de revisar la función atribuida a los padres o tutores en el sentido que defendía la DC⁷¹. Por otro lado, las Comisiones llevan a cabo una única modificación de carácter pro-abortista. En concreto, y a sugerencia del PSI, se aprueba una enmienda en la que se precisa que las verificaciones del médico se han de hacer "en el respeto de la dignidad y libertad de la mujer"⁷². El resultado es que el texto unificado se vuelve a aprobar pero sin conseguir la adhesión de ninguna de las fuerzas políticas que se habían opuesto al mismo al finalizar las discusiones del comité restringido.

El 13 de diciembre de 1976 inicia el segundo debate sobre el aborto en el Congreso de los Diputados. Frente a la holgada mayoría con la que contaban las fuerzas políticas pro-abortistas, la DC y el MSI-DN anuncian desde el principio el recurso a dos tipos de armas con las que luchar en contra del texto unificado. En primer lugar, solicitan la ampliación sin límite de los inscritos para intervenir en la discusión parlamentaria y piden también que se suspenda el límite de tiempo en las intervenciones, petición apoyada igualmente por los radicales⁷³. El

⁶⁹ Aparte de las modificaciones que indico a continuación, el resto de los artículos se aprueba o bien sin ningún cambio o bien con cambios formales o poco significativos.

⁷⁰ Los diputados democristianos Orsini y Gargani presentaron una enmienda al artículo 3 en la que se hacía referencia a que el médico tenía que entrevistarse no solamente con la mujer sino también y obligatoriamente con el padre del concebido. Los ponentes rechazan esta enmienda y presentan otra que recoge la posibilidad de consultar al padre pero únicamente cuando la mujer quisiese. Esta es la enmienda que finalmente se aprueba. Comisiones, CD, VII Legislatura, 2 de diciembre de 1976.

⁷¹ Intervención del diputado comunista Coccia. Comisiones, CD, VII Legislatura, 7 de diciembre de 1976.

⁷² El socialista Tiraboschi y otros presentaron una enmienda en la que se pedía que se incluyese la frase "en el respeto de la *voluntad* y dignidad de la mujer. Esta enmienda se rechaza y se aprueba la que he mencionado, presentada por los ponentes. Comisiones, CD, VII Legislatura, 11 de diciembre de 1977.

⁷³ Pleno, CD, VII Legislatura, 13 de diciembre de 1976.

resultado es que durante los debates sobre las líneas generales del texto en cuestión predominan sobre todo los discursos de los democristianos y del PR: de las 65 intervenciones que tienen lugar, 35 de ellas son de diputados de la DC y 8 son de los cuatro diputados radicales. Pese a que pudiera parecer extraño que los democristianos recurriesen a tácticas dilatorias, no lo era: el plazo para un posible referéndum era como mínimo de 16 meses. La segunda estrategia que utilizaron únicamente los partidos anti abortistas, o sea la DC y el MSI-DN, fue la presentación de dos órdenes del día para que no se aprobase el proyecto alegando que vulneraba diversos artículos de la Constitución⁷⁴. En concreto, los democristianos defendían la inconstitucionalidad de los tres aspectos a los que ya se habían opuesto durante las negociaciones en el comité restringido. Estos eran los siguientes:

- (i) El principio de autodeterminación reconocido en el proyecto vulneraba el artículo 2 en el que se reconoce y se garantiza los derechos inviolables del hombre y el 31 que protege la maternidad.
- (ii) La exclusión del padre en la regulación vulneraba el artículo 29 en el que se declara la igualdad moral y jurídica de los conyugues.
- (iii) El reconocimiento del aborto de las menores sin autorización necesaria por parte de los padres. Este aspecto se oponía al artículo 30 que prevé los padres se encarguen plenamente de los niños, lo que en opinión de los democristianos debía hacerse no solo hasta los 16 sino hasta la mayoría de edad.

Lógicamente, la mayoría con la que contaban las fuerzas políticas a favor del aborto llevó a que se rechazasen en una votación las dos peticiones de no aprobar los artículos del texto unificado⁷⁵. Durante los tres días sucesivos, el 19, 20 y 21 de enero de 1977, las fuerzas políticas se encargaron de presentar las enmiendas, discutir las, votar sobre su aceptación o rechazo y aprobar el texto final. La rapidez con la que se enfrentó el Congreso a la cuestión del aborto recibió críticas por parte de los democristianos que consideraron completamente

⁷⁴ Pleno, CD, VII Legislatura, 18 de enero de 1977.

⁷⁵ La votación es secreta. De los 596 diputados presentes, 277 votan a favor de la no aprobación de los artículos del texto unificado y 319 en contra. Pleno, CD, VII Legislatura, 18 de enero de 1977.

inadmisible tratar con "semejante superficialidad" este asunto⁷⁶. También criticaron duramente la posibilidad de que los partidos pro-abortistas utilizaran una mayoría coyuntural para imponer una legislación que afectaría a los "destinos civiles" de todo un pueblo⁷⁷.

Durante los tres días en los que se trabajaron sobre el texto unificado en el Congreso, los diputados se centraron principalmente en la discusión sobre el sistema de indicaciones así como en el asunto de las menores. Respecto a la primera cuestión, se trataron dos aspectos: las causas de aborto y el control sobre las mismas. Los diputados aprobaron por mayoría el mantenimiento del artículo 2 que regulaba las indicaciones en las cuales se consentía el aborto. Esto se hizo con la oposición por la derecha de la DC y del MSI-DN, que consideraban que el sistema era demasiado amplio, y por la izquierda de la DP y del PR que estaban a favor de una ley de plazos. La cuestión sobre el control de las indicaciones recibió mayor atención. Los diputados católicos que se habían presentado como independientes en las listas del PCI desempeñaron un papel crucial en el intento de conciliar la posición defendida por los partidos que apoyaban el texto unificado y la DC. Para ello, sugirieron introducir la figura del centro de planificación familiar⁷⁸. Su propuesta consistía en obligar a la mujer que quisiese abortar a tener un encuentro con esta institución cuya función consistiría en informarla, disuadirla y ofrecerle la ayuda necesaria en caso de que optase finalmente por continuar con el embarazo. Con esta sugerencia, los católicos del PCI pretendían que se mantuviese un sistema en el que la mujer y no el médico decidía pero en el que se consiguiese mediante el mecanismo de la consulta obligatoria evitar el mayor número posible de abortos. La virtud de esta propuesta cara a la negociación era que la DC apoyaba como primera opción un sistema de control pero había presentado también entre sus enmiendas la solución del centro de planificación familiar como sustituto de la verificación médica. Por otro lado y con el mismo propósito conciliador, los católicos del PCI propusieron que se aumentase el plazo de reflexión de los siete a los doce días.

El Congreso decide por mayoría no introducir la figura del centro de planificación familiar y no aumentar el período de reflexión. La única concesión que se hace al "frente

⁷⁶ Véase la intervención del diputado democristiano Forni. Pleno, CD, VII Legislatura, 21 de diciembre de 1976.

⁷⁷ Intervención del diputado democristiano Gargani. Pleno, CD, VII Legislatura, 18 de enero de 1977.

⁷⁸ Enmienda Pratesi y otros al artículo 3. Pleno. CD, VII Legislatura, 19 de enero de 1977.

católico" es la de añadir en el párrafo en el que se hace referencia al hecho de que el médico que atienda a la mujer deba informarla, que también debería "ayudarla a combatir las causas" que le llevarían al aborto⁷⁹. Los católicos del PCI criticaron que la mayoría rechazase el elemento "puente" que suponía la figura del centro de planificación familiar. En una de sus intervenciones, el diputado Pratesi pide que no se abandone la propuesta de su grupo por constituir un mecanismo de compromiso fundamental entre católicos y laicos e insiste también en la consideración de la convergencia entre las dos culturas como un deber que debía de ser independiente de equilibrios políticos coyunturales⁸⁰.

El último aspecto conflictivo era la cuestión del aborto de las menores de edad. El texto unificado consideraba la necesidad de consultar respecto a la petición de aborto de la menor a al menos uno de sus padres. La DC se oponía, primero, a que el parecer de estos no fuese decisivo y, segundo, a que la niña no estuviese obligada a consultar a los dos. El Congreso decide mantenerse firme a propósito de la libertad de la menor a la hora de decidir pero sin embargo la mayoría cede en relación a un aspecto de menos importancia: se acepta la petición de los democristianos de obligar a la niña a consultar tanto a su madre como a su padre⁸¹. Sobre la regulación del aborto de las menores, la DC muestra su firme oposición y acusa a los partidos pro-abortistas de haber mantenido esa postura a causa de la presión ejercida por los cuatro diputados radicales. De hecho, éste sería el único artículo al que no se opondría el PR absteniéndose en la votación.

Entre los demás aspectos del texto unificado, el Congreso de los diputados llevó a cabo varias modificaciones que o bien eran formales, es decir, que no modificaban el sentido de la política, o bien recogían demandas de la DC de relativamente poca importancia⁸². El 21 de

⁷⁹ Esta es la modificación que se hace al artículo 13 que regulaba la información en la indicación social. Pleno, CD, VII Legislatura, 21 de enero de 1977.

⁸⁰ Pleno, CD, VII Legislatura, 21 de enero de 1977.

⁸¹ Esta es la modificación que se introduce en el artículo 10 que regulaba el asunto de las menores de edad. Pleno, CD, VII Legislatura, 20 de enero de 1977.

⁸² Las modificaciones a favor de los democristianos eran las siguientes (artículo 12 del proyecto): (i) en la declaración de principios del artículo 1 se sustituye la frase "el estado tutela el respeto a la vida humana" por "el estado tutela la vida humana"; (ii) el límite a la objeción de conciencia que el texto unificado había establecido en el peligro de la madre queda reforzada por la referencia a que éste tenía que ser inminente; (iii) se añade la garantía de que habría asistencia gratuita para las mujeres que quisiesen continuar con su embarazo; (iv) en el caso de abortos de incapacitadas se precisa que la petición del tutor o del marido tuviese que tener también la confirmación de la mujer de forma que no se fuese en contra de su voluntad. Pleno, CD, VII Legislatura, 21 de enero de 1977.

enero de 1977 el Congreso se pronuncia sobre el proyecto de ley: votan a favor de la misma 310 diputados y en contra 296. Los tres partidos laicos (PSDI, PLI y PRI), el PSI, el PCI y los católicos del PCI dan su apoyo a la ley, si bien estos últimos solicitan que se reconsidere la cuestión de los centros de planificación familiar como elemento fundamental de compromiso. Entre los partidos de derecha se opusieron de nuevo al proyecto el MSI-DN, la DC y los tres diputados del Partido Sudtiroles. Entre los partidos de extrema izquierda se abstuvieron los diputados de DP por considerar que si bien el texto suponía un paso adelante en la lucha contra el aborto clandestino no reconocía la plena libertad de decisión de la mujer. Finalmente, los diputados del PR votaron en contra de un proyecto que creían nefasto y salido de "múltiples teatros y compromisos".

2.4. El bloqueo en el senado.

La rapidez con la que se había aprobado el texto unificado en el Congreso respondía al hecho de que las fuerzas políticas a favor del aborto contaban con una mayoría relativamente cómoda en la cámara baja. Sin embargo, la situación en el Senado no era la misma, siendo la diferencia entre los que apoyaban la liberalización del aborto y los que se oponían a ella de 9 escaños. De ahí que desde finales de enero de 1977 la prensa pusiese el acento en la posibilidad de que llegase a romperse la exigua mayoría por la intervención de votos en conciencia o incluso de franco-tiradores⁸³. En esta situación, las críticas provenientes de los parlamentarios católicos que se habían presentado como independientes en las listas del PCI empiezan a cobrar gran relevancia. El frente pro-abortista no podía permitirse perder el apoyo en el Senado de los 18 católicos elegidos en las listas comunistas.

Los senadores católicos del PCI habían juzgado severamente el texto aprobado en el Congreso y lamentaban principalmente que la mayoría favorable al aborto no hubiese querido introducir la figura del centro de planificación familiar que permitía, tal y como habían señalado, una mayor tutela del concebido y por tanto un acercamiento a las posiciones defendidas por la DC. Tanto en los círculos democristianos como entre los católicos del PCI

⁸³ *Il Corriere della Sera*, *L'Unità*, *Avanti* y la revista *L'Espresso* 23/29 de enero de 1977.

se empezó a barajar la posibilidad de que en caso de que el Senado no hiciese modificaciones, la DC podía recurrir ante el Tribunal Constitucional el texto en cuestión y tanto unos como otros creían que el riesgo de inconstitucionalidad era real. Si bien los católicos del PCI nunca amenazaron abiertamente a la mayoría pro-abortista con retirarles su apoyo, insistieron firmemente en la necesidad de realizar mayores concesiones al frente anti-aborto⁸⁴.

El 18 de febrero de 1977 se inicia la discusión sobre el texto unificado en las Comisiones de Justicia y Sanidad del Senado. Los senadores democristianos presentan una serie de enmiendas entre las que caben destacar las siguientes peticiones:

- (i) Eliminar la referencia a que la interrupción voluntaria del embarazo *se consentía* en una serie de circunstancias.
- (ii) Introducir la figura de los centros de planificación familiar cuya principal función consistía en convencer a la mujer para que no abortase.
- (iii) Introducir la posibilidad de *preadoptar* al concebido.
- (iv) Exigir el consentimiento de los padres cuando la menor solicitase el aborto.

Las demandas democristianas coincidían parcialmente con las de los senadores católicos de las listas del PCI⁸⁵. Entre las modificaciones que éstos solicitan cabe destacar sobre todo la petición de eliminar la referencia al consentimiento a la hora de introducir las causas de aborto. Si bien la razón alegada por los senadores católicos fue el tono paternalista que implicaba el término "se consiente", mientras que los democristianos se oponían simplemente al uso de una expresión claramente contraria a la penalización. Además, coincidían en apoyar la figura del centro de planificación familiar aunque los senadores católicos del PCI, a diferencia de los

⁸⁴ Para ello barajaron otros dos argumentos. Primero, consideraron como un deber de los parlamentarios no decidir en función únicamente de la mayoría en un asunto tan delicado. Segundo, recordaron que ante la posibilidad de un recurso por parte de la DC y aun en el caso de que el tribunal constitucional declarase válida la ley, siempre cabía la posibilidad de que los democristianos promoviesen posteriormente un referéndum para abrogar el texto sobre la liberalización del aborto. De hecho, habían comenzado las amenazas de referéndum en ámbitos católicos en caso de que la ley que se aprobase fuese el texto unificado salido del Congreso. El argumento de recurrir al referéndum, sin embargo, no constituía una amenaza para el proyecto de ley, dado el estado de la opinión pública. Véanse las declaraciones de Gozzini y La Valle, senadores católicos del PCI, en *L'Espresso*, 2 y 13 de febrero de 1977. Véase también las intervenciones de estos senadores en las Comisiones de Justicia y Sanidad. Comisiones, SR, VII Legislatura, 18 de febrero/1 y 2 de marzo de 1977.

⁸⁵ Véanse las enmiendas presentadas los senadores católicos del PCI, Gozzini y La Valle. Comisiones, SR, VII Legislatura, 26/27 de abril y 11 de mayo de 1977.

democristianos, concibiesen esta institución como un mecanismo de disuasión pero no de presión sobre la mujer. Por último, los senadores del PCI habían pedido que dentro del respeto al principio de autodeterminación de la mujer, se optase por no especificar de forma tan concreta las causas de aborto sino diseñar un supuesto terapéutico amplio y ambiguo, tal y como el grupo en cuestión había hecho en su propuesta de reforma.

Durante los casi tres meses en los que se reúnen las Comisiones de Justicia y Sanidad del Senado se llevan a cabo importantes modificaciones al texto unificado. Todas ellas respondían a las demandas de los senadores católicos de las listas del PCI y por tanto indirectamente implicaban un acercamiento respecto a las posiciones sostenidas por la DC. Las novedades más relevantes fueron la introducción del centro de planificación familiar, la supresión de la referencia al consentimiento (con lo que se esperaba mitigar el conflicto en torno a la licitud/despenalización del aborto), la reformulación de la cuestión de las menores y la modificación del título del proyecto. En definitiva, se admiten tres de las cuatro peticiones de los democristianos, si bien se rechaza la visión del centro de planificación familiar como una institución de presión sobre la mujer. Además, aunque las Comisiones reunidas no acepten introducir la figura de la preadopción, dejan abierta la puerta para una posible revisión de la legislación sobre adopciones en la que se discutiría su posible admisión. De forma esquemática, los cambios introducidos fueron los siguientes:

- (i) Se añade un artículo en el que se regulan los centros de planificación familiar. Se amplían las funciones de los centros en relación a la ley de 1975 que se encargaba de su regulación. Los centros de planificación familiar debían apoyar a las mujeres con dificultades económicas que quisiesen continuar su embarazo. También debían prevenir el aborto en las menores de 16 años suministrando anticonceptivos gratuitos. Se aumenta la financiación anual prevista para los centros de planificación familiar.
- (ii) La petición de aborto de la menor de 16 años debería de contar en principio con el consentimiento de los padres o tutores. Si éstos no lo diesen, la decisión quedaría en manos del juez tutelar de menores.
- (iii) Se modifica el título del proyecto que pasa de llamarse "Normas para la interrupción voluntaria del embarazo" a "Normas para la tutela social de la maternidad y sobre la interrupción voluntaria del embarazo".

Por otro lado, las Comisiones del Senado modifican también aspectos importantes que regulaban la puesta en práctica de la política. Algunas de las novedades introducidas pretendían claramente facilitar el acceso al aborto, como se puede ver en lo que sigue:

- (i) Suprimir la exigencia de que el médico que debía atender la petición de aborto tuviese cinco años de experiencia.
- (ii) Introducir la figura del "médico de confianza", de forma que la mujer pudiese libremente seleccionar la persona que debía atender su petición.
- (iii) Ampliar las instituciones a las que se podía dirigir la petición de aborto por lo que se incluye el centro de planificación familiar y otras estructuras socio-sanitarias.

A cambio de estos elementos pro-abortistas, las comisiones llevan a cabo otra importante modificación en uno de los elementos más relevantes de la regulación para la puesta en práctica de la política. Siguiendo la línea defendida por la DC, la mayoría favorable al aborto decide renunciar al principio según el cual, respetando el derecho a la objeción de conciencia, los centros sanitarios tenían la obligación de indicar a la mujer la lista de médicos no objetores en la zona. Este elemento se había introducido en un principio con el objetivo de garantizar que la objeción no se convirtiese en un obstáculo a la hora de poner en marcha la política.

Las discusiones en las Comisiones del Senado finalizaron el 11 de mayo de 1977. Con todo, las modificaciones introducidas no consiguieron ganarse la adhesión de los democristianos que alegaron su oposición a cuatro aspectos del proyecto: (i) el principio de autodeterminación, (ii) las funciones atribuidas a los centros de planificación familiar al no preverse que contribuyesen firmemente a evitar el aborto, (iii) la exclusión de la preadopción y (iv) la forma en la que se había regulado la cuestión de las menores (que la minoría de edad se hubiese fijado en los 16 años en vez de en los 18 y que el parecer de los padres no fuese vinculante). Sin embargo, el proyecto consiguió el apoyo de los católicos de las listas del PCI que destacaron el carácter positivo de lo que consideraban un proyecto de ley que rechazaba el dilema de la represión o permisión del aborto⁸⁶.

⁸⁶ Véanse las declaraciones del senador católico del PCI, La Valle, en *L'Unità*, el 12 de mayo de 1977.

El debate en el pleno comienza el 24 de mayo de 1977. Tras la discusión general sobre el texto unificado, la DC, alegando la inconstitucionalidad del proyecto, decide presentar una propuesta para que el Senado no iniciase el examen de los artículos. En la práctica, esto significaba que si los senadores votaban mayoritariamente a favor de la misma el proyecto sobre aborto quedaría bloqueado y sería necesario por tanto volver a empezar el proceso legislativo. El 7 de junio se somete a votación la petición democristiana y se solicita por parte de un grupo de senadores de la DC que se hiciese en escrutinio secreto⁸⁷. Las fuerzas políticas a favor del aborto se muestran en contra de la misma (PCI, PSI, PSDI, PLI, PRI y los senadores católicos independientes) mientras que el MSI-DN anuncia su intención de votar a favor. Por tanto, teóricamente, los partidos pro-abortistas disponían de una mayoría ajustada pero suficiente para permitir que se pasase a examinar los artículos y que se aprobase finalmente la ley. Teniendo en cuenta los ausentes de ese día, el llamado sector laico contaba con 161 senadores frente a 149. Sorprendentemente, el resultado de la votación quedó invertido: 156 senadores votaron a favor de la propuesta democristiana y 154 en contra. La ley del aborto por tanto quedaba bloqueada en el Senado.

Las interpretaciones que se aportaron a lo que había ocurrido fueron de diversa índole⁸⁸. Una de las hipótesis barajadas apuntaba a los senadores católicos de las listas del PCI que habían podido finalmente votar en conciencia en contra del aborto⁸⁹. Sin embargo, se consideró que esta opción era poco probable por dos motivos. En primer lugar porque los católicos independientes de la izquierda habían mostrado abiertamente en otras ocasiones sus diferencias respecto a la posición mantenida desde el sector laico, por lo que resultaba extraño que en el Senado no lo hubiesen hecho. En segundo lugar, tal y como se sostuvo desde *Il Corriere della Sera*, no tenía ningún sentido que en una cuestión como el aborto un grupo de católicos se atreviese a mostrarse a favor en público, difiriendo por tanto de la jerarquía

⁸⁷ El Senado italiano prevé diversos tipos de votación entre los que se incluye el voto secreto, mientras que en el Congreso de los Diputados la votación final debe de ser siempre secreta.

⁸⁸ *Il Corriere della Sera*, *L'Unità*, *Avanti* y la revista *Rinascita* entre el 8 y el 15 de junio de 1977.

⁸⁹ En realidad, originariamente el voto secreto en el senado se había introducido precisamente con la idea de permitir que los representantes votasen en conciencia sobre asuntos controvertidos. Véase David Hine, *Governing Italy*. (Oxford: Clarendon Press, 1993), p.190.

eclesiástica, y en contra en el anonimato de las urnas⁹⁰.

La segunda hipótesis dirigía sus acusaciones hacia los partidos laicos. El PCI quedaba fuera de sospecha por haber sido el principal defensor y promotor de un proyecto que consideraba suficientemente equilibrado y además por haber estado presentes todos sus senadores el día de la votación. De ahí que desde el periódico comunista *L'Unità* se criticasen duramente las ausencias de varios miembros de los tres partidos laicos (PSDI, PLI y PRI). Sin embargo, las principales sospechas se hicieron en contra del PSI. Se consideró que el significado del bloqueo en el Senado trascendía la propia cuestión del aborto. En realidad, se trataba de una maniobra destinada a entorpecer el acercamiento DC-PCI, al que se oponía no solamente el sector más derechista de la DC sino también los propios socialistas. Según señalé en el capítulo anterior, el PSI dejó de lado su estrategia de alianza con la DC para apostar por una alternativa que reagrupase a toda la izquierda y aislase a los democristianos. Sin embargo, la fórmula cercana al compromiso histórico, salida de las elecciones de 1976, implicaba el aislamiento de los socialistas ya que tanto la DC como el PCI podían prescindir de ellos. A este respecto, el dato más relevante sea probablemente las reacciones que los distintos partidos tuvieron ante el bloqueo de la ley en el Senado. Todos los partidos de izquierda y centro-izquierda salvo el PSI criticaron duramente a la DC y a los francotiradores y amenazaron a los democristianos con el referéndum si no cambiaban de actitud. Los socialistas, sin embargo, consideraron que lo sucedido con el aborto repercutía en el equilibrio político y que era necesario un acuerdo general sobre ésta y otras cuestiones así como un nuevo gobierno.

No hay pruebas que permitan afirmar sin ningún riesgo de equivocarse que los francotiradores eran socialistas, ni tampoco por tanto se puede saber realmente cuáles eran los objetivos que podía perseguir el PSI con su acción en el Senado. A finales de los setenta, los socialistas pasaron por uno de sus momentos más confusos. Las divisiones que había en el partido hacen difícil hablar de un único objetivo. La facción de Martini, entonces Secretario General, perseguía un nuevo acuerdo gubernamental que girase en torno al eje DC-PSI, mientras que Craxi, que sería el nuevo dirigente a finales de 1977, pretendía convertir al PSI en un partido con una fuerza similar a la de los socialdemócratas de otros países de Europa occidental. Para ello, era necesario debilitar a los comunistas que "ocupaban su terreno" y esto

⁹⁰ Véase el artículo de Piazzesi "Gli schieramenti invisibili dello scontro frontale", el día 9 de junio de 1977.

se tenía que hacer conquistando al electorado de la izquierda. Desde este punto de vista se puede pensar que los francotiradores formaban parte o bien del sector que pretendía hacer caer el Gobierno y formar una nueva coalición con la DC y el PSI como principales protagonistas, o bien de la facción craxiana que esperaba obligar a los laicos y con ello al PCI a moderar en mayor medida el proyecto sobre aborto y con ello llevarle a perder el apoyo de los grupos feministas y del electorado más a la izquierda.

Un mes después de lo ocurrido en el Senado, las fuerzas políticas pro-abortistas deciden presentar el mismo texto unificado en el Congreso de los Diputados para iniciar una nueva discusión. Este acontecimiento provocó numerosas críticas por parte de algunos de los sectores contrarios a dicho proyecto: la DC y el PR. Ambos consideraron que la decisión no respetaba la voluntad expresada en el Senado y que era necesario modificar el contenido del proyecto. La DC aprovechó para interpretar la votación en el Senado como un signo claro de que el texto unificado debía de ser superado teniendo en cuenta la tesis democristiana sobre el aborto. Los radicales señalaron que no estaba permitido discutir el mismo texto hasta que no hubiesen transcurrido seis meses. Tras unas discusiones sobre cómo interpretar el reglamento del Parlamento, que se prolongaron durante varios días, el Presidente del Congreso, el comunista Ingrao, decidió finalmente admitir en las Comisiones el proyecto en cuestión alegando que las dos cámaras gozaban de autonomía por lo que únicamente se debía respetar el plazo de espera de seis meses en el Senado.⁹¹

3. La tercera negociación sobre el aborto (12 de octubre 1977-18 de mayo 1978).

Cuando comienza el tercer debate sobre el aborto en las Comisiones de Justicia y Sanidad del Congreso, uno de los dos ponentes, Giovanni Berlinguer, destaca un hecho nuevo respecto de cuando se aprobó el texto el 21 de enero. Este era la aproximación de la fecha del referéndum, previsto entre el 15 de abril y el 15 de junio de 1978⁹². Los partidos políticos, por tanto, para evitar el referéndum debían acelerar el ritmo del proceso. De ahí que en menos de

⁹¹ Véase *Il Corriere della Sera*, los días 11 de junio y 19 de julio de 1977.

⁹² Véase la intervención de G. Berlinguer. Comisiones, CD, VII Legislatura, 12 de octubre de 1977.

un mes y medio los miembros de las Comisiones discutiesen el proyecto, presentasen enmiendas y se pronunciasen sobre las mismas. Las modificaciones introducidas fueron en su gran mayoría a propuesta de la DC y del PR, los principales disidentes del proyecto, pero ninguna de ellas implicaba cambios relevantes. Las Comisiones aprueban el texto unificado el 7 de diciembre de 1977 sin que hubiese variado de forma significativa respecto a la versión que había quedado bloqueada en el Senado.

El debate en el pleno del Congreso se retrasa hasta abril de 1978 y hasta esa fecha la situación política se vuelve particularmente delicada⁹³. En noviembre de 1977, el líder del PRI, La Malfa, había iniciado una crisis política al anunciar la necesidad de que el PCI entrase a formar parte de un nuevo gobierno de solidaridad nacional. En el origen de esta petición estaba la creencia en el apego sincero del PCI a los principios democráticos, tras la confirmación de la adhesión al eurocomunismo hecha por Berlinguer en su viaje a Moscú en el mes de octubre. Unas semanas después de la intervención de La Malfa, el PCI amenaza a la DC con retirarle su apoyo y exige la entrada en el Gobierno. A esta petición se adhieren todos los partidos que hasta entonces habían sostenido con su abstención al Gobierno Andreotti, salvo el PLI que declara no estar dispuesto a aceptar la admisión de los comunistas. A consecuencia de esto, el Primer Ministro se ve obligado a dimitir en enero de 1978 pero los democristianos anuncian la imposibilidad de incorporar al PCI sin una consulta electoral previa. Finalmente, tras la intervención de Carter en contra también de la petición comunista, Berlinguer se decide a exigir una mayor participación de su partido pero sin que eso implicase la obtención de alguna cartera ministerial. Esto permitió a Aldo Moro, el principal favorecedor de la propuesta comunista, encontrar un margen de maniobra en su partido y conseguir que se llegase a un acuerdo: se formaría un nuevo Gobierno democristiano con el apoyo parlamentario explícito del PCI y de los demás partidos que se habían mostrado a favor de una mayor participación comunista. El debate en el que se dio el voto de confianza al nuevo Gobierno tuvo lugar el 16 de marzo de 1978. Ese mismo día, de camino al Parlamento, Aldo Moro fue secuestrado por las Brigadas Rojas y asesinado el 9 de mayo de ese mismo año.

⁹³ Sobre este aspecto he seguido Norman Kogan, "The rise and fall of the Grand Coalition" en *A Political History of Italy*. (Nueva York: Praeger, 1983), pp. 293-325; Giuseppe Mammarella, "Le elezioni della svolta: 20 giugno 1976" en *L'Italia dalla caduta del fascismo ad oggi*. (Bologna: Il Mulino, 1974), pp. 557-597; Paul Ginsborg, "Crisis, Compromise and the Anni di Piombo, 1973-1980" en *A History of Contemporary Italy*. (Londres: Penguin, 1990), pp. 348-406. También Giancarlo Lupi, *Il crollo della grande coalizione*. (Milán: Sugarco, 1982).

El primer objetivo dentro del acuerdo al que habían llegado todos los partidos implicados en la formación del Gobierno era evitar la celebración de los ocho referéndums promovidos por los radicales y cuya fecha se había fijado para el 11 de junio de 1978. En el mes de enero, el Tribunal Constitucional había rechazado cuatro de los ocho referéndums, por lo que el Parlamento debía aprobar las cuatro leyes restantes antes de ese día. Entre ellas se encontraba el aborto. Cuando inicia el debate en el pleno del Congreso, el 5 de abril de 1978, las fuerzas políticas sabían que disponían de un plazo de dos meses para aprobar definitivamente la ley en las dos cámaras y que si no se hacía, el referéndum sería inevitable⁹⁴.

El dilema legislación/referéndum que había estado presente (con mayor o menor intensidad) durante todo el proceso político y al que se habían estado enfrentando todos los partidos, queda claramente resuelto. A excepción del MSI-DN y del PR, el resto de las fuerzas políticas optan por evitar la consulta electoral. A principios de abril, la DC asegura que va a renunciar al obstruccionismo al mismo tiempo que declara su oposición al proyecto de ley, principalmente en tres cuestiones: (i) por introducir el principio de libre decisión de la mujer, (ii) por excluir la voluntad del padre y (iii) por permitir el aborto a las menores de edad. Tras varios encuentros informales entre miembros del PCI y de la DC, los comunistas declaran estar dispuestos a ceder en dos aspectos; la intervención del padre y el aborto en menores⁹⁵.

El acuerdo, por tanto, se convierte en una alternativa real y que podía únicamente ser impedido por la falta de tiempo. Ante esta situación, los dos partidos disidentes, el PR y el MSI-DN, deciden recurrir a todo tipo de estrategias dilatorias con el objetivo de obligar a celebrar el referéndum. Cuando inician los debates en el pleno, ambos partidos solicitan al Presidente del Congreso que se amplíen sin límites las inscripciones para hablar, por lo que la discusión general sobre el proyecto acaba consistiendo en monólogos sucesivos de los diputados de estas dos fuerzas políticas. Finalmente, cuando el pleno inicia el examen de los artículos del texto, el MSI-DN pero sobre todo los radicales recurren a la presentación de un número desmesurado de enmiendas. Los cuatro diputados del PR, decididos a que se celebrase el referéndum, deciden defender uno por uno durante los diez minutos que les permitía el reglamento cada una de las 275 enmiendas que habían presentado. El frente a favor de evitar

⁹⁴ *Il Corriere della Sera*, *L'Unità* y *Avanti!*, 29 de marzo/7 de abril de 1978.

⁹⁵ *Il Corriere della Sera* y *L'Unità*, 7 y 8 de abril de 1978.

el referéndum se encontró con que sólo con la intervención de los radicales el debate tenía que durar al menos las 24 horas de los siete siguientes días. Su reacción fue solicitar al Presidente del Congreso que se celebrase una sesión ininterrumpida hasta la votación final de forma que por puro agotamiento los diputados radicales acabasen renunciando. A los dos días, el PR decide interrumpir su estrategia ausentándose los cuatro diputados. Al parecer habían aceptado la propuesta del Presidente del Congreso: permitir la celebración del referéndum sobre las comisiones de investigación, renunciando por tanto a legislar al respecto, a cambio de no obstruir aquellos proyectos en los que se creía imprescindible evitar la consulta electoral⁹⁶.

Con ello, el Congreso de los Diputados consiguió aprobar en el plazo de 8 días el proyecto de ley sobre el aborto. En él se habían introducido alguna de las peticiones realizadas por los democristianos, facilitando así reducir su grado de oposición. Los cambios más importantes respondían en cierta medida a los tres aspectos claves a los que se oponía la DC:

- (i) El principio de libre decisión de la mujer no se altera pero en contrapartida se introduce de forma explícita una referencia a la principal función que debían ejercer los centros de planificación familiar: contribuir a que la mujer superase las causas o motivos que la inducían al aborto⁹⁷.
- (ii) Se transforma la configuración de la presencia del padre: si antes solo podía participar cuando la mujer lo pedía ahora debía de ser consultado salvo que la mujer expresamente no lo consintiese. A efectos prácticos, la modificación sin embargo era puramente simbólica⁹⁸.
- (iii) Se elimina la posibilidad de que las menores aborten al aumentar la edad legal para acceder a la interrupción voluntaria del embarazo de los 16 a los 18 años⁹⁹.

⁹⁶ *Il Corriere della Sera*, 15 de abril de 1978.

⁹⁷ Artículo 2. Pleno, CD, VII Legislatura, 11 de abril de 1978.

⁹⁸ Artículo 5. El carácter simbólico de esta modificación fue señalado también por el movimiento feminista cercano al PCI, la UDI. Véase la revista *Rinascita*, el día 21 de abril de 1978. Es necesario señalar que el Congreso introduce otra modificación al artículo 5 respondiendo a una enmienda del PR. Esta consistió en añadir a la referencia al encuentro entre el médico y la mujer que éste debía de hacerse "en el respeto de la dignidad y privacidad de la mujer y de la persona indicada como padre". Pleno, CD, VII Legislatura, 12 de abril de 1978.

⁹⁹ Artículo 12. Pleno, CD, VII Legislatura, 13 de abril de 1978.

Además se modifica otro importante aspecto dentro del bloque de artículos que regulaban la puesta en práctica de la política. En la segunda ronda de negociaciones, el Parlamento había decidido especificar en el proyecto de ley el límite de intervenciones que podrían practicarse anualmente en los centros sanitarios privados. Este se había establecido en un máximo del 25 % del total de operaciones anuales. Pues bien, el pleno del Congreso decide ahora modificar este aspecto y dejar en manos del Ministro de Sanidad la especificación por decreto de la porcentual. Aun así ésta no debía ser inferior al 20 %¹⁰⁰.

A los pocos días, el proyecto sobre el aborto empieza a discutirse en las Comisiones reunidas de Justicia y Sanidad del Senado. Los dos principales partidos, la DC y el PCI, a pesar de no haber coincidido en el voto que habían dado en el Congreso y el que pretendían dar en el Senado (los democristianos en contra y los comunistas a favor), compartían la consideración de que la falta de tiempo impedía modificar el proyecto y que sólo había dos alternativas: aprobar el texto sin más modificaciones o ir al referéndum. La razón de ello era que la aprobación de cualquier ley requería que las dos cámaras se pronunciasen a favor del mismo texto, por lo que cualquier cambio en el Senado exigía una nueva discusión en el Congreso. Durante los debates en las Comisiones y en el pleno del Senado, entre el 20 y el 27 de abril y entre el 2 y el 18 de mayo de 1978, la DC continuó declarando su oposición a la liberalización que se estaba haciendo del aborto y consecuentemente presentó las enmiendas que creyó necesarias. Sin embargo, reiteró su voluntad de no obstruir la ley¹⁰¹. En la votación realizada el 18 de mayo no hubo ninguna sorpresa: los 160 senadores de aquellos partidos que habían apoyado la reforma votaron a favor y los 148 senadores que se habían opuesto a la misma votaron en contra. Entre los primeros se encontraban el principal promotor de la reforma, el PCI, los socialistas, los partidos laicos (PSDI, PLI y PRI) así como la DP. Entre los segundos estaban el MSI-DN que había defendido desde el principio la legislación fascista, la DC que aun estando a favor de la reforma rechazaba una ley que a su entender encubría el aborto libre y el PR que consideraba que el texto era una solución de compromiso en la que

¹⁰⁰ El Congreso modifica otros aspectos siguiendo las propuestas democristianas: las incapacitadas deberían dar su consentimiento a la petición de aborto; la ayuda que los centros de planificación familiar debían de prestar a la mujer podía también ser ejercida por las asociaciones voluntarias; el ministro de justicia (y no solo el de sanidad como preveía el anterior proyecto) debía rendir cuentas ante el parlamento del funcionamiento de la ley. Pleno, CD, VII Legislatura, 13 de abril de 1978.

¹⁰¹ Intervención del senador democristiano Ruffino. Pleno, SR, VII Legislatura, 22 de mayo de 1978.

quedaba mermado en diversos aspectos el aborto libre. El 9 de mayo, el Presidente de la República, Giovanni Leone, promulga la ley.

La legislación sobre aborto fue consecuencia, por tanto, de diversas concesiones que a lo largo del proceso fue haciendo el frente pro-abortista y principalmente el PCI. En el segundo capítulo expuse con detalle los elementos del compromiso. En la tabla 3.7 presento las características más relevantes de la ley comparándolas con las posiciones (ya expuestas) de los partidos que protagonizaron las segunda y tercera fases del proceso, la DC, el PCI y los católicos del PCI. Se puede apreciar claramente que las causas de aborto, el control sobre las indicaciones y los plazos en los que se permite la operación son muy permisivos (o proabortistas), mientras que los aspectos que regulan la puesta en práctica de la política (disuasión, centros autorizados y objeción de conciencia) responden en su esencia a las demandas de la DC.

Tabla 3.7. Características de la Ley 194 frente a las posiciones mantenidas por la DC, el PCI y los católicos del PCI.

	LEY 194	DC	PCI	CATOLICOS PCI
Causas de aborto	terapéutico, eugenésico, ético y social	terapéutico (atenuación de la pena en eugenésico y social)	terapéutico, eugenésico, ético y social	terapéutico
Control	no (solo denuncia en aborto ético)	sí	solo aborto terapéutico y en el ético denuncia	no
Plazos	90 días	no especifica	90 días	90 días
Disuasión	sí (consulta obligatoria con los centros de planificación familiar y 7 días de reflexión)	sí (consulta obligatoria con los centros de planificación familiar)	8 días de reflexión en las indicaciones sin control	sí (consulta con los centros de planificación familiar obligatoria)
Centros autorizados	Públicos/ privados (20%)	Públicos/ privados (20%)	Públicos/ privados (25%)	públicos/ privados (25%)

Objeción de conciencia	sí	sí	sí (siempre y cuando los centros garanticen la operación)	sí (siempre y cuando los centros garanticen la operación)
Abortos en menores	sí, con consentimiento de los padres (a falta de consentimiento, decide el juez tutelar)	sí, con autorización de padres o tutor	sí, con control médico	sí, a petición de la menor

Fuente: elaboración propia.

4. Los referéndums de mayo de 1981.

En 1980, el PR inicia la recogida de firmas para solicitar la celebración de diez referendums abrogativos, entre los que se incluía la petición de suprimir diversos aspectos de la ley del aborto. Al poco tiempo, el *Movimento Per la Vita* (MPV) anuncia una iniciativa similar y solicita dos referéndums, uno de los cuáles debía suprimir la ley mientras que el otro debía restringirla. Esta organización se había constituido en el año 1977 con el propósito de luchar contra la reforma de liberalización del aborto que estaba en marcha en el Parlamento y estaba compuesta por miembros de diversas organizaciones católicas¹⁰². Desde 1978 el MPV había barjado la idea de promover un referéndum pero la posibilidad de perderlo y con ello de no poder tocar la ley durante un largo período había llevado a aparcarse esta alternativa. Cuando los radicales, sin embargo, anuncian la recogida de firmas, el MVP se decide a responder con la misma estrategia.

De los doce referéndums previstos para 1981 únicamente llegan a celebrarse cinco: uno de ellos no consigue el número suficiente de firmas, cinco no fueron admitidos por el Tribunal Constitucional y el último que pretendía abrogar diversos aspectos del ordenamiento judicial militar quedó anulado por la legislación que el Parlamento consiguió aprobar previamente.

¹⁰² El MPV relata su propia historia en Piero Pirovano, *Per la vita oltre il referendum; nascita e storia di un movimento*. (Milán: Amici per la Vita, 1981).

Entre las solicitudes rechazadas por el Constitucional se encontraba la petición del MPV que proponía abrogar la ley del aborto en su totalidad. El Tribunal consideró que la propuesta era contraria a la sentencia de 1975 que había autorizado el aborto terapéutico. Precisamente porque se intuía que esto podía ocurrir y dado que la confirmación popular hace que sea jurídicamente imposible durante un período de cinco años convocar otro referéndum sobre la misma cuestión, el MPV había decidido promover junto con el referéndum maximalista otro de carácter minimalista en el que se pedía la abrogación de aspectos concretos.

Los días 17 y 18 de mayo de 1981 el electorado italiano se debía pronunciar en cinco referéndums, dos de ellos sobre el aborto. Las otras tres propuestas, promovidas por los radicales, consistían en la abolición de la cadena perpetua, la abrogación de la ley que autorizaba el uso de armas y la supresión de la legislación antiterrorista que en opinión del PR vulneraba las libertades individuales. El referéndum radical sobre el aborto tenía como objetivo suprimir aquellos aspectos que o bien afectaban a la decisión que debía tomar la mujer o bien podían restringir la puesta en práctica de la política. En lo referente al principio de autodeterminación de la mujer, el PR proponía lo siguiente¹⁰³:

- (i) Supresión de las indicaciones así como de los distintos procedimientos que se debía seguir obligatoriamente (consulta con el médico, plazos de espera, etc) de forma que la ley diseñase un sistema de plazos.
- (ii) Supresión del artículo que regulaba el aborto de las menores por lo que éstas accedían también a la libre interrupción del embarazo.

En cuanto a los aspectos que regulaban la puesta en práctica de la política, los radicales proponían la supresión de dos elementos que habían sido introducidos para acercarse a la DC y que iban, claramente, a entorpecer el acceso real al aborto:

- (i) Supresión del artículo que especificaba los centros en los que podía realizarse la intervención para que las mujeres pudiesen dirigirse a cualquiera de ellos (públicos y

¹⁰³ Véase Marco Nuzzo, "Principali articoli della legge dei quali si chiede la abrogazione totale o parziale" en *Perché i comunisti votano e invitano votare no ai due referendum sull'aborto*, Grupo Comunista del Senado, Senado de la República, 1981, pp. 25-37.

privados).

(ii) Eliminación de diversas partes que regulaban la objeción de conciencia de forma que, respetando el derecho a la objeción, los centros sanitarios estuviesen obligados a garantizar el servicio.

La propuesta del MVP se centraba principalmente en dos cuestiones. De un lado, proponían la supresión total o parcial de diversos artículos para que quedase autorizado únicamente el aborto terapéutico, es decir, cuando estuviese en peligro la vida de la mujer o su salud física. Curiosamente, el MPV solicitaba que el resto de los casos, los que quedasen fuera de la ley, fuesen penalizados con una pena relativamente simbólica pues consistía en una multa de 100.000 liras.

La campaña de los referéndums se centró sobre todo en la cuestión del aborto, en la que hubo mayor desacuerdo entre los partidos¹⁰⁴. Las fuerzas políticas adoptaron la misma posición que habían defendido en los discursos finales de la votación definitiva de la ley del aborto. Aquellos que habían votado a favor de la ley, es decir, PCI, PSI, PSDI, PRI, PLI y DP pidieron al electorado que manifestase su oposición a la abrogación. Entre los partidos disidentes, los radicales lógicamente se mostraron en contra de la propuesta del MPV y a favor de la suya. Por otro lado, el MSI y la DC apoyaron la demanda del movimiento pro-vida mientras que rechazaron la radical¹⁰⁵. A primera vista podría sorprender que los democristianos se uniesen a la petición de del MVP. Sin embargo, hay que tener en cuenta que frente a la posición que hubiese implicado la defensa de la legislación fascista sobre aborto, el referéndum de 1981 defendía el consentimiento del aborto terapéutico que era precisamente lo que la DC había sostenido durante todo el proceso.

El electorado italiano se mostró mayoritariamente en contra de la abrogación en los cinco referéndums celebrados. La solicitud del MPV obtuvo mayor apoyo que la del PR, pero aun así los resultados indicaron que los votantes estaban a favor de mantener la legislación que

¹⁰⁴ Véase Luciano Bardi, "Italy says no: The referedums of May 1981", *West European Politics*, 4, 3 (1981), pp. 282-286.

¹⁰⁵ En los otros tres asuntos los partidos políticos mantuvieron las siguientes posturas: todos se opusieron a la abrogación de la ley anti terrorista (salvo los partidos de los extremos, el MSI, la DP y el PR); todos se opusieron a la supresión del uso de armas (salvo la DP y el PR); en el referéndum sobre la cadena perpetua, el PCI, el PSI, la DP y el PR pisieron el sí a la abrogación mientras que la DC, el PSDI, el PRI, el PLI y el MSI apoyaron el mantenimiento de la legislación.

los partidos habían hecho sobre el aborto. Como se puede apreciar en la tabla 3.8, el 67,9 por ciento de los votantes se opusieron a la abrogación de la ley en los términos planteados por el MPV, frente a un 32,1 por ciento que dijo estar a favor. Por otro lado, el 88,5 por ciento de los electores manifestó estar en contra de la propuesta radical y solamente el 11,5 por ciento apoyó la iniciativa.

Tabla 3.8. Resultados de los referéndums de 1981 (en porcentajes).

	NO	SI
Aborto (MPV)	67.9 (54.5)	32.1 (49.6)
Aborto (PR)	88.5 (94.7)	11.5 (3.4)
Ley anti terrorista	85.2 (87.2)	14.8 (10.9)
Uso de armas	86.0 (92.5)	14.0 (5.6)
Cadena perpetua	77.3 (50.4)	22.7 (45.8)

El porcentaje indica los resultados que se hubiesen obtenido si todos los partidos hubiesen seguido la línea de los partidos a los que habían votado en las elecciones de 1980.

Fuente: L. Bardi, "Italy says no: The referendums of May 1981", *West European Politics*, 4, 3 (1981), p. 283.

CAPITULO IV

EL PROCESO POLITICO EN ESPAÑA (I). EL INICIO DEL PROCESO Y EL PROYECTO DE REFORMA DEL PRIMER GOBIERNO SOCIALISTA.

La reforma que liberaliza el aborto en España tiene lugar durante la década de los ochenta. En enero de 1983, el primer Gobierno socialista presenta un proyecto moderado ante el Parlamento que reproduce, en gran medida, las características del programa sobre aborto presentado por el PSOE en las elecciones generales de octubre de 1982. Dada la mayoría absoluta de escaños que obtuvo este partido en dichos comicios, el proyecto se aprueba sin ninguna traba a finales de 1983. Sin embargo, la coalición de derecha AP-PDP, la principal fuerza política de la oposición, decide recurrir la ley ante el Tribunal Constitucional, por lo que queda bloqueada la reforma. Dos años más tarde, esta institución emite una sentencia en la que se declara el proyecto conforme a la Constitución pero en la que se exige al mismo tiempo la introducción de determinadas modificaciones. Siguiendo las indicaciones de los intérpretes de la norma fundamental, el Parlamento aprueba la ley definitiva en junio de 1985. Al año siguiente, un Decreto del Ministerio de Sanidad del segundo Gobierno socialista se encarga de completar la reforma e introduce mecanismos con vistas a lograr una aplicación más amplia de la política.

En los dos capítulos siguientes, analizo con cierto detalle este proceso. El primero de ellos cubre el período que va de las elecciones de 1982 a la presentación en el Parlamento del proyecto socialista. El segundo se centra en los debates parlamentarios, en el análisis de la sentencia y en cómo ésta afecta las sucesivas discusiones en las Cortes, que concluyen con la aprobación de la Ley. También trata las normas elaboradas por el Ministerio de Sanidad y Consumo para la puesta en práctica de la política.

He dividido este capítulo en tres apartados. Comienzo con un breve análisis de las elecciones de octubre de 1982 en las que el triunfo del PSOE permite que se inicie el proceso de reforma, al haber incluido en su programa electoral una propuesta de liberalización del

aborto. En el segundo apartado me centro en las características del proyecto presentado por el Gobierno socialista. Doy cuenta también de las razones que motivaron la postura mantenida ante el aborto.

1. El inicio del proceso político. Las elecciones de 1982 y el programa del PSOE sobre el aborto.

El 28 de octubre de 1982, el PSOE consigue su primer triunfo electoral y obtiene la mayoría absoluta de escaños tanto en el Congreso como en el Senado. El programa de gobierno con el que los socialistas se habían presentado a los comicios contenía importantes proyectos de reforma en la esfera económica, social y política¹. Así, por ejemplo, el partido proponía una política económica dirigida prioritariamente a la creación de empleo y políticas sociales que fomentasen la igualdad. Entre los objetivos de carácter político, el partido prometía llevar a cabo determinadas reformas que permitiesen desarrollar y afianzar los derechos y libertades de los individuos. Estas últimas suponían una regulación claramente liberal en comparación con el *statu quo*. Aun así, eran propuestas moderadas. Entre ellas, se encontraba la modificación de la legislación franquista sobre el aborto.

La moderación con la que el PSOE pretendía actuar en la cuestión de la interrupción voluntaria del embarazo quedaba reflejada tanto en la forma en la que se presentó la reforma como en su contenido. La liberalización del aborto aparecía en la página 35 del programa, dentro del apartado sobre la reforma de la administración de justicia en la sección titulada "una sociedad más libre". La propuesta formaba parte de un paquete de medidas destinadas todas ellas a reformar la legislación penal. El objetivo, se decía, era "adecuar el Código Penal a la sociedad española" con lo que se proponía el aborto terapéutico únicamente cuando peligrase la vida de la madre y no su salud así como también las indicaciones eugenésica y ética. Al formar parte de la reforma penal, la propuesta no contenía mención alguna a los aspectos que debían regular la puesta en práctica de la política. El programa electoral se refería a "la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo en situaciones como peligro para la vida

¹ Programa Electoral del PSOE (1982).

de la madre, peligro de nacimiento con graves patologías físicas o psíquicas y violaciones, asegurando el respeto a la libre conciencia de cada ciudadano".

La moderación del PSOE ante el aborto era relativamente reciente. Si bien el partido no se había referido a esta cuestión en los programas presentados en las elecciones de 1977 y 1979, las resoluciones de los Congresos de 1976 y de 1981 habían aludido a este tema. En la primera de ellas, el PSOE proponía "la legalización y gratuidad del aborto a cargo de la Seguridad Social". Además, en un libro posterior en el que se amplían los aspectos tratados en dicho Congreso, una destacada militante, Carlota Bustelo, se manifestaba del siguiente modo: "Exigir los medios necesarios para que la mujer controle su capacidad reproductora, [...], para que sea ella, y sólo ella, la que pueda decidir que hacer con su cuerpo"². En la resolución del XVIII Congreso de 1979, se hacía referencia a la ordenación legal del aborto y se entendía de nuevo que debía de ser gratuito³. Por otro lado, a finales de los años setenta, el líder socialista, Felipe González, había tomado claramente postura a favor del aborto libre. En concreto, había declarado en una entrevista: "la mujer posee el derecho a la gestación voluntaria, ya que de lo contrario sería enajenarle la pertenencia de su propio cuerpo"⁴.

Hay que destacar, sin embargo, el hecho de que el aborto fuese un tema conflictivo dentro del propio partido: frente a los que defendían el aborto sin restricciones, había otro sector que pretendía limitar la legalización⁵. Vuelvo a retomar más adelante la cuestión de la diversidad de opiniones dentro del PSOE. El aspecto que quiero destacar ahora es la moderación de los socialistas en las elecciones de 1982, que rompe claramente con la defensa que el partido había hecho previamente del aborto libre. Esta moderación respondía a una estrategia global con la que el PSOE había conseguido ganar las elecciones.

En el XXVII Congreso de 1976, el primero que los socialistas celebran en España desde antes de la guerra civil, el partido muestra una considerable radicalización respecto de

² J. Vera (ed.), *La alternativa socialista del PSOE*, (Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1977), pp. 171-172.

³ Resoluciones de los Congresos XVIII y XIX, celebrados en 1976 y 1981.

⁴ Véase F. González y A. Guerra, *PSOE*, (Bilbao: Ediciones Albia, 1977), p. 113.

⁵ En el XXVII Congreso, celebrado en 1976, varios votos particulares pretendían recortar la plena legalización del aborto. Véase C. Bustelo, "El PSOE y el feminismo", *Zona Abierta*, 20 (1979), p. 50.

lo que había sido la organización socialista en el exilio. El partido se define marxista por primera vez en su historia, rechaza cualquier acomodación al capitalismo y presenta un programa que propone llevar a cabo amplias nacionalizaciones en la economía así como adoptar una estrategia de movilización de masas. La radicalización del PSOE había sido producto de la fuerza que había adquirido desde 1970 el grupo de jóvenes socialistas que había empezado a organizarse en España desde los años cincuenta, más dogmáticos e izquierdistas que el sector que había permanecido en el exilio⁶. En el XI Congreso, celebrado ese año, el grupo del interior consigue nueve puestos en el comité ejecutivo frente al grupo histórico que obtienen siete y dos años más tarde se hacen con la dirección del partido. Finalmente, en el XIII Congreso, celebrado en 1974, Felipe González, que había destacado entre los socialistas del interior, se convierte en el nuevo Secretario General.

Aun así, el PSOE renacía como un partido ambiguo. Frente a la ideología maximalista con la que se definía, en las elecciones de 1977 y 1979 había presentado un programa relativamente moderado y había intentado transmitir la imagen de que era un partido responsable⁷. Al mismo tiempo, como primer partido de la oposición, había colaborado y contribuido en la negociación de los Pactos de la Moncloa así como en la elaboración de la propia Constitución. En la práctica política, por tanto, el PSOE se mostraba como un partido moderado. Esta ambigüedad o "esquizofrenia ideológica", tal y como ha sido definida, que provenía de combinar una ideología radical y un comportamiento moderado había acompañado al partido en toda su historia, aun cuando en determinados momentos como durante la II República hubiese dejado que el radicalismo se manifestase en su comportamiento político⁸.

Tras las elecciones de marzo de 1979, en las que el PSOE no consigue un aumento

⁶ Véase J.M. Maravall, "Eurocomunismo y socialismo en España: la sociología de una competición política", *Sistema*, 28 (1979), pp. 51-73.

⁷ R. Gunther, G. Sani y G. Shabad consideran que el PSOE había adoptado estrategias *catch-all* en ambas elecciones. Véase la obra conjunta *Spain after Franco. The Making of a Competitive Party System*. (Berkeley: University of California Press, 1986), p. 403.

⁸ El término de "esquizofrenia ideológica" aparece en A. García Santesmases, "Evolución ideológica del socialismo en la España actual", *Sistema*, 68-69 (1985), pp. 61-78. Sobre la ambigüedad histórica del PSOE véase también J.M. Maravall "The Socialist Alternative: The Policies and Electorate of the PSOE", en H.R. Penniman y E. Muijal León (eds.), *Spain at the Polls 1977, 1979, 1982*. (American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985), pp. 129-159. También de J.M. Maravall, "From opposition to government: the politics and policies of the PSOE", en J.M. Maravall et al., *Socialists Parties in Europe*. (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1991), pp. 7-34.

significativo de porcentajes de votos y escaños en relación a lo que obtuvo en 1977, los socialistas atribuyeron los resultados obtenidos al radicalismo del partido. Algunos pensaron que para que el PSOE se convirtiese en una alternativa real de gobierno, era necesario no solamente mantener la hegemonía en la izquierda y en el centro-izquierda sino también conseguir atraer votos centristas⁹.

Dos meses después de la celebración de los comicios, Felipe González anunció inesperadamente su intención de proponer en el congreso que iba a tener lugar ese mismo mes que el partido abandonase su radicalismo, entre lo que se incluía la definición de marxista. Las divisiones dentro del PSOE estallaron. De un lado, estaban los que, liderados por González, defendían renunciar a la identidad del partido para poder lograr el voto de los electores más moderados y por tanto el acceso al gobierno, lo que permitiría resolver problemas concretos así como consolidar la democracia en España (puesto que el PSOE era el partido de la oposición y la UCD era una organización partidista débil). Tal y como señaló el propio González:

El partido tiene que recoger la aspiración al cambio social de muchos sectores que no se identifican con una clase, a diferencia del análisis clásico de comienzos de siglo. En segundo lugar, el partido tiene la obligación de ser un referente tranquilizador para la sociedad, trascendiendo las fronteras del mismo partido. Y tiene esa obligación porque semejante papel solo lo puede desempeñar el partido socialista. Lo cual es contradictorio con ser una expectativa de cambio. Y éste es todo el drama del partido socialista¹⁰.

De otro lado, se encontraban los que consideraban una aberración abandonar la identidad del partido con el objetivo de atraer un mayor número de electores, aun si el precio

⁹ Esto es lo que sostuvo J.M. Maravall, "Eurocomunismo y socialismo en España: la sociología de una competición política", *Sistema*, 28 (1979), pp. 51-73.

¹⁰ Véase F. Claudín, "Entrevista con Felipe González", *Zona Abierta*, 20 (1979), p. 8. En la misma línea González declaró: "un partido de izquierda que no tenga demasiadas ganas de gobernar o que le parezca mejor estar en la oposición, puede hacer un planteamiento radical con el tema de la energía nuclear y tomarlo sin ningún tipo de esteticismo y preguntarse qué hacemos con la energía nuclear. No se puede optar por un no a la energía nuclear desde un planteamiento realista", en García Santesmases, "Evolución ideológica del socialismo en la España actual", *Sistema*, 68-69 (1985), p. 67.

a pagar era permanecer en la oposición¹¹.

En el Congreso de mayo de 1979, los partidarios de la vía de la moderación liderados por González, fracasaron en su intento: se volvió a aprobar el carácter marxista y además se rechazó la reelección para la ejecutiva del moderado Peces-Barba a favor de un candidato de la corriente maximalista. El Secretario General y el Vicesecretario, Alfonso Guerra, respondieron con su dimisión pero lograron que no tuviese lugar la clausura oficial del congreso y que se convocase uno extraordinario para el mes de septiembre en el que, finalmente, consiguieron vencer.

Los cambios introducidos fueron importantes: el marxismo dejó de ser la doctrina oficial y fue considerado como una de las diversas tradiciones intelectuales del partido así como un método de análisis; se reforzó enormemente la disciplina partidista; y se abandonó toda referencia a las estrategias de movilización popular. A partir de esta fecha el PSOE se convierte en un partido *catch-all*¹². Por otro lado, tal y como se ha sugerido, el intento de golpe de estado en 1981 así como la desintegración de la fuerza política que entonces estaba en el gobierno, la UCD, contribuyeron a la moderación del PSOE en cuanto que este partido consideró que la falta de alternativa podría arriesgar la propia consolidación democrática¹³.

Una de las dimensiones importantes del cambio del PSOE, de especial relevancia para este estudio, es su posición ante el catolicismo, tanto en lo que se refiere a la relación del partido con la Iglesia como a la posibilidad de atraer el voto católico. El anticlericalismo había sido un elemento importante del partido en sus orígenes y evolución. Durante el franquismo, el control ejercido por el grupo en el exilio, liderado por Rodolfo Llopis, contribuyó a reforzar la posición anticlerical del partido¹⁴. Sin embargo, varios factores desencadenaron un proceso

¹¹ Esta postura la defendía entre otros Gómez Llorente. Véase, por ejemplo, la cita recogida en García Santesmases: "no se trata de quitar dos millones de votos a UCD por una vía populista o a base de desvirtuar el mensaje socialista", en "Evolución ideológica del socialismo en la España actual" *Sistema*, 68-69 (1985), p. 68.

¹² J.M. Maravall, "From opposition to government: the politics and policies of the PSOE", en J.M. Maravall et al., *Socialists Parties in Europe*. (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1991), pp. 7-34.

¹³ Sobre estos aspectos insiste mucho D. Share en "Dilemmas of Social Democracy in the 1980s. The Spanish Socialist Workers Party in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies*, 21, 3, 1988, pp. 408-435; también del mismo autor "Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Socialist Left", *West European Politics*, 8, 1, 1985, pp. 82-103.

¹⁴ Véase E. Mujal-León, "The Left and the Catholic Question in Spain", *West European Politics*, 5, 2, 1982, pp. 32-54.

de cambio que condujo a una postura más favorable, o al menos neutral, respecto al fenómeno católico.

En primer lugar, la Iglesia española, que había sido uno de los pilares fundamentales del régimen franquista, se ve afectada por el cambio en las relaciones Iglesia/Estado que, introducido por el Concilio Vaticano II, significó una mayor separación entre ambos ámbitos. Desde mediados de los sesenta, con la creación de la Conferencia Episcopal como órgano oficial para la toma de decisiones, la Iglesia española se independiza progresivamente del Estado y con ello disminuye su intromisión en la política. En 1971, el Cardenal Tarancón, que representaba al sector más moderado y más favorable a la renovación (siguiendo las directrices del Concilio Vaticano II), es nombrado Presidente de la Conferencia Episcopal. La Iglesia de la transición, por tanto, era una institución muy distinta a la del franquismo y mucho más parecida a la de los demás países europeos¹⁵, lo que sin duda facilitaría el cambio de postura del PSOE.

La transformación de la posición oficial de la Iglesia fue acompañado por la aparición de movimientos católicos progresistas, algunos de los cuales se unieron a la organización socialista del interior. Este fue el caso de miembros de Acción Católica, como Joaquín Saavedra, que se afilió al PSOE a finales de los años sesenta; igualmente Enrique Barón y Eduardo Martín Toval, que provenían de la Unión Sindical Obrera, se unieron al PSOE a mediados de los setenta; también lo hicieron miembros que formaban parte del círculo de la revista, en su origen católica, *Cuadernos para el Diálogo*, como Gregorio Peces-Barba, entre otros. Finalmente, con la fusión del Partido Socialista Popular, entraron a formar parte del PSOE otro grupo de católicos¹⁶. La incorporación de católicos progresistas contribuyó también a reducir el anticlericalismo tradicional del PSOE, aunque éste siguiese siendo un partido laico.

El cambio en la postura estratégica del PSOE se empieza a producir a partir de las elecciones de 1977. La transformación de la organización socialista en un partido *catch-all* requería una apertura hacia la Iglesia y hacia el electorado católico. De hecho, los primeros

¹⁵ L. Boetsch, "The Church in Spanish Politics" en T. D. Lancaster y G. Prevost (eds.), *Politics and Change in Spain*. (Nueva York: Praeger, 1985), pp. 144-167.

¹⁶ E. Mújica-León, "The Left and the Catholic Question in Spain", *West European Politics*, 5, 2, 1982, pp. 32-54:44.

contactos con la jerarquía eclesiástica tienen lugar después de los primeros comicios: seis días después de las elecciones se produce el primer encuentro entre Felipe González y el Presidente de la Conferencia Episcopal. Además, durante el período constituyente se establecieron los primeros contactos entre representantes del PSOE y de la institución eclesiástica¹⁷.

Sin embargo, en aquel momento el acercamiento del PSOE a la Iglesia no fue acompañado de una moderación programática. En cuestiones de claro interés para los católicos (como el aborto o la educación), los socialistas siguieron defendiendo posturas incompatibles con las de esta institución. Esto llevó a que en las elecciones de 1979 el PSOE recibiese un duro golpe por parte de la Conferencia Episcopal, al publicar una declaración en la que se pedía a los electores católicos que enjuiciasen los distintos programas en relación a los aspectos que afectaban a los valores religiosos. El documento condenaba expresamente el "propósito de legalizar el aborto"¹⁸. Era una forma indirecta de pedir a los católicos que no votasen a los partidos de izquierda. El PSOE, por tanto, debía moderar su programa para no entrar en conflicto con la institución eclesiástica. Esto fue exactamente lo que ocurrió: el partido se presentó a los siguientes comicios habiendo transformado su posición programática en aquellas cuestiones que afectaban directamente a los valores tanto de los votantes católicos como de la Iglesia.

En las elecciones del 28 de octubre de 1982 (véase tabla 4.1) el porcentaje de votos del PSOE aumenta en un 15,5 por ciento¹⁹. Si en 1979 el partido había obtenido el 30,5 por ciento del total de votos al Congreso de los Diputados, en los siguientes comicios consiguió el 46 por ciento. El número de escaños socialistas ascendió de 121 a 202, 26 por encima de la mayoría absoluta. Las elecciones también destacaron por el hundimiento de la UCD: el porcentaje de votos a este partido descendió del 35 por ciento al 7,2 por ciento y el número de escaños de 168 a 12. Es necesario señalar, sin embargo, que el partido centrista del año 82 no era más que

¹⁷ Véase A. Hernández, *Crónica de la Cruz y de la Rosa*. (Barcelona: Argos Vergara, 1984), p. 31.

¹⁸ Véase el comunicado de la Conferencia Episcopal del 8 de febrero de 1979, "La responsabilidad moral del voto", en J. Iribarren, *Documentos de la Conferencia Episcopal Española, 1965-1983*. (Madrid: Editorial Católica, 1984), pp. 517-520. También se hace referencia a este hecho en R. Gunther, G. Sani y G. Shabad, *El sistema de partidos en España. Génesis y evolución*. (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986), p. 225.

¹⁹ Para un comentario de los resultados de las elecciones de 1982, veánse J. Blondel, "The Spanish General Election of 1982", *Electoral Studies*, 1983, 2, 1, pp. 76-83 y J. Santamaría, "Elecciones Generales de 1982 y consolidación de la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 28 (1984), pp. 7-17.

un residuo de la organización que había triunfado por segunda vez en 1979. A partir de 1981, la UCD inicia su proceso de desintegración. Al poco de su dimisión como Presidente de Gobierno, en enero de ese año, Adolfo Suárez creó el Centro Democrático y Social (CDS) que se presentó a las elecciones de 1982 consiguiendo obtener únicamente dos escaños. Por otro lado, los socialdemócratas se unieron a los socialistas antes de los comicios mientras que el ala derecha, liderada por Oscar Alzaga, fundó el Partido Demócrata Popular (PDP) presentándose en coalición con AP a las elecciones²⁰.

La coalición AP-PDP consiguió un importante éxito: fue la fuerza política que más creció proporcionalmente y se convirtió en el principal partido de la oposición. Su porcentaje de votos aumentó del 5,8 por ciento al 25,3 por ciento y sus escaños de 9 a 106. Además de la UCD, el otro partido que fracasó en las elecciones fue el Partido Comunista Español (PCE): su porcentaje de votos descendió del 10,8 por ciento al 3,8 por ciento y su número de escaños de 23 a 4. Finalmente, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergencia y Unió (CiU), las dos fuerzas políticas nacionalistas más importantes, mejoraron sus resultados, el primero ligeramente y el segundo de forma considerable. El PNV con el mismo porcentaje de votos (1,5 por ciento) consiguió un escaño más y CiU con un 1% más del total de votos (aumentó de 2,7 por ciento a 3,7 por ciento) obtuvo 12 escaños, cuatro más que en la anterior legislatura.

Tabla 4.1. Resultados de las elecciones de 1979 y de 1982 y composición del Congreso de los Diputados.

1979			1982		
	% Votos	Escaños		% Votos	Escaños
PSOE	30,5	121		46,0	202
AP	5,8	9		25,3	106
UCD	35,0	168		7,2	12
PCE	10,8	23		3,8	4
CDS	-	-		2,8	2

²⁰ Sobre la crisis y desintegración de la UCD se puede ver R. Gunther, "El Hundimiento de UCD", en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 432-492. Sobre la colación AP-PDP y el éxito obtenido, véase J.R. Montero, "El subtriunfo de la derecha: los apoyos electorales de AP-PDP", en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 345-432.

CiU	2,7	8	3,7	12
PNV	1,5	7	1,5	8
HB	1,0	3	0,9	2
EE	0,5	1	0,4	1
ERC	0,7	1	0,7	1
Otros	12,7	9	5,2	-
Totales	-	350	-	350

Fuente: Blondel, 1983.

A pesar de que las elecciones de 1982 han consideradas las de mayor volatilidad en Europa occidental desde la segunda guerra mundial, el cambio no fue producto de una variación de las posiciones ideológicas de los votantes. Todos los autores coinciden en que tanto los triunfos del PSOE y de AP como los fracasos de la UCD y del PCE fueron resultado principalmente de la reacción de los electores ante el comportamiento cohesionado o fragmentado de las élites partidistas²¹.

Por otro lado, la victoria del PSOE se debió, además, al liderazgo ejercido por Felipe González así como a la presentación de un programa de gobierno "moderado y reformista" que pretendía responder a "la visión de la sociedad en su conjunto"²². Así, el nuevo electorado socialista, que había recogido tanto a votantes de la UCD como del PCE, era muy heterogéneo y en gran parte de sus características se había aproximado al electorado en su conjunto, por ejemplo, en la educación y la clase social. Por lo que respecta a la religiosidad, los votantes socialistas mostraron también una importante similitud con el conjunto del electorado, aun

²¹ Véanse R. López Píntor, "The October 1982 General Election and the Evolution of the Spanish Party System" en H. Penniman y E. Mujal León, *Spain at the Polls 1977, 1979, 1982*. (American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985), pp. 293-313; G. Sani, "Los desplazamientos del electorado: anatomía del cambio" en J.J. Linz y J.R. Montero, *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los años 80*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 2-25; R. Gunther, "El realineamiento del sistema de partidos de 1982" en J.J. Linz y J.R. Montero, *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los años 80*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 26-69.

²² Véase J.M. Maravall, "From opposition to government: the politics and policies of the PSOE", en J.M. Maravall et al., *Socialists Parties in Europe*. (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1991), pp. 7-34: 17. Las causas de la victoria del PSOE se analizan también en M. Buse, *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del voto (1976-1983)*. (Madrid: Unión Editorial, 1984), pp. 223-238.

siendo ligeramente más laicos²³. Los datos de 1982 revelan que el PSOE había conseguido un considerable apoyo entre votantes religiosos. Del total de electores socialistas, el 21 por ciento había declarado acudir siempre o casi siempre a misa y el 46 por ciento algunas veces, frente al 29 por ciento que afirmaba no asistir nunca²⁴.

2. El primer Gobierno socialista y la reforma de liberalización del aborto.

2.1. *Las características del proyecto, su propósito y su justificación.*

A principios de febrero de 1983 el Gobierno socialista aprueba un proyecto de reforma del Código Penal que incluía la despenalización del aborto en casos muy limitados. La propuesta introducía una importante novedad en relación al programa electoral que el partido había presentado en octubre de 1982. Esta consistía en la posibilidad de que la mujer abortase cuando la continuación del embarazo pusiese en peligro su salud. De esta forma, se proponía no penalizar el aborto terapéutico (en caso de riesgo para la vida y salud de la madre), el eugenésico y el ético. Es importante señalar que ni en la prensa ni en los debates parlamentarios consta observación alguna respecto a esta modificación de la promesa electoral. El cambio, por tanto, no parece que fuese percibido. Esto no es tan extraño si se tiene en cuenta, primero, que el aborto aparecía en una de las numerosas páginas del programa y, segundo, que en los medios de comunicación se hablaba de la indicación terapéutica sin más, cuando en realidad ésta incluye los casos de peligro para la vida de la madre y de riesgo para la salud de la mujer.

²³ Véase H.J. Puhle, "El PSOE: un partido predominante y heterogéneo" en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los ochenta*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 19-344.

²⁴ Estos datos son de una encuesta poselectoral realizada en diciembre de 1982 por el Departamento de Estudios Electorales de la Secretaría de Imagen del PSOE sobre una muestra representativa de 3.810 personas en edad de votar. Los datos aparecen en J.F. Tezanos, "Continuidad y cambio en el socialismo español. El PSOE durante la transición democrática", *Sistema*, 68-69 (1985), pp. 19-60: 49. Por lo demás, una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (citada en el mismo artículo) revelaba que del total de votantes del PSOE, el 36 por ciento se consideraba católico practicante y el 48 por ciento católico no practicante. Pautas similares se describen en J.J. Linz, "Religión y política", en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 201-256.

La reforma del Código Penal, en la que figuraba la despenalización del aborto, estaba prevista para junio pero el Gobierno había decidido adelantar para el mes de febrero la modificación de algunos artículos que se consideraban más urgentes²⁵. A finales de ese mes, el portavoz del Gobierno, Eduardo Sotillo, anunció que el Consejo de Ministros iba a aprobar en la siguiente reunión la reforma de despenalización. A la hora de justificar el adelanto, el Ministro de Justicia, Fernando Ledesma, se remitió a unas sentencias dictadas por la Audiencia Provincial de Barcelona que habían urgido al Gobierno a actuar por considerar injustas y excesivas las penas previstas en el Código Penal para el delito de aborto²⁶.

Si tenemos en cuenta que las legislaciones sobre el aborto incluyen desde la posibilidad de permitir que la mujer interrumpa libremente su embarazo en un plazo determinado a la consideración que es casi siempre un crimen, el proyecto del Gobierno socialista era moderado, en cuanto que se situaba a medio camino entre las dos posiciones extremas. Además, en comparación con la Ley que finalmente se aprobó en Italia, la reforma era menos proabortista. Sin embargo, ésta fue diseñada con un doble propósito. En primer lugar, con la idea de que el proyecto era moderado en su apariencia pero en realidad podía permitir resolver una gran parte de los casos de aborto. Ello se debía a la inclusión de la posibilidad de interrumpir el embarazo cuando peligrase la salud de la mujer, pues, como quedaría de manifiesto en los debates parlamentarios, la palabra salud incluía la dimensión física y psíquica. El proyecto, por tanto, aparentaba una mayor moderación de la que en realidad perseguían los responsables de la política. Como ha señalado Fernando Ledesma, refiriéndose a la introducción de la indicación terapéutica:

Estábamos convencidos que una interpretación como la que se venía haciendo en otros

²⁵ *El País*, 3 de enero de 1983.

²⁶ El diario *El País*, sin embargo, señaló que miembros del gobierno habían comentado en privado los argumentos barajados a la hora de decidir si hacer la reforma en febrero o en junio. Las razones a favor de posponerla eran de un lado el reciente viaje del Papa a España en el que había condenado radicalmente el aborto y de otro la proximidad de las elecciones municipales en las que el asunto del aborto podría implicar un coste electoral. Los argumentos a favor de no aplazar la reforma eran la reciente celebración de las elecciones generales en las que el PSOE había ganado con la inclusión de la liberalización del aborto en el programa así como el hecho de que el reciente gobierno aun no hubiese sufrido ningún desgaste político. Por otro lado, el diario *ABC* recordó que la decisión de incluir a última hora el aborto en la reforma de varios artículos del Código Penal había impedido que el Consejo General del Poder Judicial, de clara composición conservadora como señaló el periódico citado, hubiese podido emitir un dictamen al respecto, como es de trámite y como de hecho se hizo sobre el resto de las cuestiones. *El País*, 27 de enero de 1983 y el *ABC*, 17 de febrero de 1983.

países podía conducir a la misma situación que la introducción de un supuesto más a favor de la libertad de la mujer²⁷.

En segundo lugar, hay que señalar que tanto para la mayoría de los ministros del Gobierno como para la mayor parte de los parlamentarios socialistas, el proyecto sobre el aborto representaba un primer paso liberalizador, es decir, que entendían que en el futuro se podría plantear otra reforma más proabortista. En este sentido, por tanto, los socialistas planteaban un proyecto moderado pero dentro de lo que se pensaba que podría ser un acercamiento incremental a la cuestión del aborto. En palabras de Ledesma:

Había, desde luego en mí claramente, la convicción de que ese era un proceso que continuaría avanzando y que en un momento posterior, no ya en el año 1983 sino más allá, quizás permitiría dar unos pasos mayores que los que en ese momento se podían dar²⁸.

También hay que indicar que para una minoría el proyecto encajaba con la postura que personalmente mantenían ante el aborto, como era el caso del entonces Ministro de Sanidad, Ernst Lluch. Este dato es relevante ya que, como expongo en el próximo capítulo, Lluch fue el primer ministro del ámbito sanitario que llevó a cabo la formulación de las normas para la puesta en práctica de la política.

Además de aclarar los motivos del adelanto, el Ministro de Justicia ofreció las razones que fundamentaban la decisión del Gobierno de liberalizar la interrupción voluntaria del embarazo²⁹. La justificación ofrecida por Ledesma incluía esencialmente tres argumentos: el respaldo social a la reforma, la moderación de la misma y su constitucionalidad. Además,

²⁷ Entrevista a Fernando Ledesma realizada por la autora en octubre de 1996. Mientras no se indique lo contrario todas las citas de Ledesma pertenecen a la misma entrevista.

²⁸ En apoyo a la idea de que se trataba de una estrategia incremental, veánse también las intervenciones del diputado socialista López Ríaño en el debate en Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de marzo de 1983; la intervención de la diputada Pelayo en el Pleno, CDI, II Legislatura, 5 de octubre de 1983; y también la referencia que hace Xicoy a las declaraciones de Pablo Castellano en RTVE en su intervención en Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de marzo de 1983.

²⁹ Veánse *El País*, *ABC* y *La Vanguardia*, 3 de enero de 1983.

también hizo referencia al aborto como problema social.

En primer lugar, el Ministro afirmó que con el proyecto se estaba cumpliendo una promesa electoral. Este mismo argumento fue utilizado también por el Presidente del Gobierno, Felipe González, al decir que los tres supuestos figuraban en el programa con el que el PSOE se había presentado a las elecciones del 28 de octubre de 1982 y en las que "el partido había conseguido diez millones de votos"³⁰. En segundo lugar, Ledesma justificó la reforma del aborto alegando que respondía a la voluntad mayoritaria de los españoles, ya que los datos de una encuesta realizada por el Gabinete Técnico de la Presidencia del Gobierno habían mostrado que el 69 por ciento de los entrevistados eran partidarios del aborto terapéutico, el 50 por ciento del aborto ético y el 65 por ciento del aborto eugenésico, mientras que únicamente el 27 por ciento se había mostrado a favor de permitir la libre interrupción del embarazo.

Por otro lado, el Ministro de Justicia resaltó indirectamente la moderación del proyecto. Ledesma señaló que en España partidos políticos conservadores habían coincidido en determinados momentos con el planteamiento que el PSOE hacía ahora sobre el aborto. Recordó que el Gobierno de la UCD había diseñado un borrador similar de despenalización que debía incluirse en el Anteproyecto del Código Penal de 1979 y que fue a raíz de la oposición de Iñigo Cavero, entonces Ministro de Justicia, cuando el Consejo de Ministros decidió no incorporarlo. Recordó también que cuando se discutió en el Parlamento la reforma del Código Penal, CiU y el PNV defendieron que se introdujese de nuevo los supuestos de aborto. Además, Ledesma procuró templar el ya moderado proyecto al referirse a la necesidad de que la despenalización fuese acompañada de otras reformas que permitiesen una defensa adecuada del feto. Entre ellas destacó la creación de centros de planificación familiar que cumpliesen la función de prevenir los embarazos no deseados.

El Ministro de Justicia recurrió también al argumento de la constitucionalidad de la liberalización del aborto. En concreto, subrayó que constitucionalmente la vida de la madre era un bien jurídico más importante que la vida del feto. Ledesma fundamentó esta observación en una sentencia del Tribunal Constitucional alemán. Por último, el Ministro hizo referencia al problema social del aborto. Señaló que la punibilidad llevaba a que las mujeres abortasen

³⁰ *El País*, 27 de enero de 1983.

en la clandestinidad, arriesgando así su salud dadas las condiciones sanitarias en las que se producían estas operaciones.

En definitiva, el Gobierno socialista prosiguió en cierta medida la línea de moderación con la que se había presentado el PSOE a las elecciones de 1982. El proyecto de reforma era más proabortista que el que figuraba en el programa electoral, al incluir la posibilidad de que la mujer abortase cuando la continuación del embarazo perjudicase su salud pero, aun así, se trataba de una propuesta que no contemplaba todos los casos de aborto y sobre todo que se presentaba, tal y como señaló Felipe González, con "una gran dosis de prudencia"³¹.

2.2. Las razones de la moderación.

En lo que sigue respondo a las cuestiones apuntadas en la sección anterior: ¿a que respondían las características del proyecto socialista? ¿Por qué el Gobierno buscaba aparentar una mayor moderación de la que en realidad tenía intención que tuviese la reforma? ¿Por qué se creyó conveniente seguir una estrategia incremental?

El argumento principal que sostengo es que las respuestas a estos interrogantes no la proporcionan los grupos de presión sino el freno que supuso la presencia de una opinión pública moderada y un Tribunal Constitucional con capacidad de veto. En concreto, trato de demostrar lo siguiente. Primero, los grupos de presión afectados por la política (la Iglesia y el movimiento feminista) no incidieron en el desarrollo del proyecto. Con todo, esta afirmación debe matizarse. Por un lado, la moderación del PSOE ante el aborto en las elecciones de 1982 sí que se debió al intento de atraer al electorado católico y evitar un choque frontal con la Iglesia. Por otro, los grupos feministas más próximos al PSOE influyeron en el desarrollo futuro de la Ley.

Segundo, aunque en general la opinión pública no obligue a los políticos a seguir un determinado curso de acción, ya que al fin y al cabo los ciudadanos no tienen capacidad de veto sobre las políticas de los gobiernos, la moderación de la misma ante el aborto incentivó, por varias razones, la adopción de una política moderada y una estrategia incremental. Por

³¹ Véase *El País*, 27 de enero de 1983.

último, un factor esencial del contenido de la reforma fue la presencia del Tribunal Constitucional, pues era el único actor que podía realmente bloquear el proyecto.

Inicio con la relación entre el Gobierno socialista y la Iglesia. En la primera sección de este capítulo he analizado la transformación del PSOE, centrándome también en la evolución del partido en relación al catolicismo. El cambio del PSOE ante el aborto se produce, como he expuesto, antes de que el partido llegase al poder. La moderación en esta cuestión se debió al intento de evitar un choque frontal con la Iglesia y atraer el voto católico³². Sin embargo, una vez en el gobierno, los socialistas prosiguen en su esencia la vía moderada pero no acceden a realizar mayores concesiones frente a los intereses católicos. La posición del Gobierno socialista frente a la iglesia consistió en continuar con la moderación ya iniciada y llevar a cabo lo que se ha denominado "una política de gestos"³³. Esta se concretó en la creación de vías institucionales de diálogo pero no significó acceder a las peticiones eclesíásticas.

Por lo que respecta a la cuestión del aborto, la primera prueba de que el partido iba a seguir en cierta medida los planteamientos del programa electoral de 1982, se produce con el nombramiento de ministros y de otros altos cargos. Tanto Ledesma como el Ministro de Sanidad, encargados de las dos áreas en las que se iba a llevar a cabo la reforma del aborto, eran católicos, a pesar de que, como ya he señalado, aun estando los dos plenamente de acuerdo con el proyecto, no le atribuyesen el mismo sentido³⁴. Además, en el Ministerio de Justicia varios católicos ocupaban puestos relevantes: el Subsecretario, Liborio Herrero, el Director General de Asuntos Religiosos, Gustavo Pérez Perterra y el Asesor jurídico del Ministro, González Berenguer³⁵.

El propósito de los socialistas de mantener una relación de entendimiento con la Iglesia se vio reflejado, una vez en el gobierno, en la creación de dos comisiones, una de carácter

³² Véase J.J. Linz., "Religión y política", en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 201-256.

³³ A. Hernández, *Crónica de la Cruz y de la Rosa*. (Barcelona: Argos Vergara, 1984), p. 116. También, M. Hogan, *La política de reforma educativa, los socialistas y la LODE*. (Manuscrito no publicado, p. 55).

³⁴ Al parecer el Gobierno contaba con otros dos ministros católicos: Tomás de la Quadra (en Administración Territorial), Enrique Barón (en Transportes y Comunicaciones). Véase A. Hernández, *Crónica de la Cruz y de la Rosa*. (Barcelona: Argos Vergara, 1984).

³⁵ A. Hernández, *Crónica de la Cruz y de la Rosa*. (Barcelona: Argos Vergara, 1984).

político y otra técnica, en las que se pudiese discutir sobre aquellas cuestiones que afectaban directamente los intereses de los católicos. La comisión política estaba compuesta por el Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, el Ministro de Justicia y el Ministro de Educación, José María Maravall. Por parte de la jerarquía eclesiástica asistían el Vicepresidente de la Conferencia Episcopal, Delicado Baeza, el Secretario de la misma, Fernando Sebastián y el Presidente de la Comisión de Enseñanza, Elías Yanes. La comisión técnica contaba con altos cargos de varios ministerios y con representantes de la jerarquía eclesiástica encargados de los asuntos a discutir³⁶.

A pesar de que, junto a la educación, el aborto fuese la cuestión con mayor potencial de conflicto, éste asunto no fue el centro de atención en las discusiones en el seno de las comisiones política y técnica³⁷. La mayor parte de los debates se centraron en la educación y no en la interrupción voluntaria del embarazo³⁸. En las reuniones, además de las materias educativas, como la enseñanza de la religión o la subvención a los colegios privados, se discutieron cuestiones culturales e informativas, como el uso de la televisión pública, y problemas de carácter fiscal. El aborto, con todas las divisiones que provocaba, no fue un asunto sobre el que se entrara a discutir con vistas a alcanzar algún punto de acuerdo, o algo parecido. Se trataba de una cuestión sobre la que se había acordado discrepar³⁹. Sin perjuicio de la total oposición al aborto por parte de la Iglesia, que quedó claramente de manifiesto en varios comunicados de la Conferencia Episcopal, entre otros, lo cierto es que en el ámbito de la relación institucional con el Gobierno, la jerarquía eclesiástica prefirió centrar su atención

³⁶ Por parte de la Iglesia asistían F. Sebastián, B. Herraiz (encargado de los asuntos económicos), J. Jiménez y Martínez de Carvajal y L. De Echevarría (asuntos jurídicos), M. R. De la Cierva y J. Barrena (educación) y A. Sancho (patrimonio artístico). Por parte del Gobierno asistían G. Pérez Perterra (Director General de Asuntos Religiosos), J.L. Gómez Degano (Economía), M. Fernández (Patrimonio Artístico), J. Arango (Educación), E. Ron (Asuntos Exteriores) y L. Reverte (Fuerzas Armadas). Véase A. Hernández, *El quinto poder. La Iglesia de Franco a Felipe*. (Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 1995), p. 216.

³⁷ Varios autores consideran la educación y el aborto como las dos cuestiones fundamentales. Véanse S. Payne, *El catolicismo español*. (Barcelona: Planeta, 1984), p. 284; E.O. Hanson, *The Catholic Church in World Politics*. (Princeton: Princeton University Press, 1987), p. 128; J.J. Linz, "Religión y Política", en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 201-256: 202.

³⁸ Ledesma ha señalado que en las reuniones de la comisión de carácter político "el problema de la interrupción voluntaria del embarazo nunca se planteó como un tema esencial" (Entrevista a Ledesma).

³⁹ Ledesma afirmó que en las comisiones política y técnica el Gobierno no se había sentido presionado, pese a que se supiese la oposición que iba a llevar a cabo la Iglesia.

en luchas sobre cuestiones concretas de poder, como la educación o los fines de la televisión pública, y no en asuntos puramente doctrinales, como la interrupción voluntaria del embarazo⁴⁰. Así, aunque el PSOE cambiase su posición ante el aborto con vistas a no chocar con los intereses católicos (de la Iglesia y de los electores), el Gobierno socialista no introdujo ninguna modificación que respondiese a demandas eclesiásticas.

Un único episodio llevó a que el aborto se convirtiese, indirectamente, en el centro del debate entre el Gobierno y la jerarquía eclesiástica, la “guerra de los catecismos”⁴¹. En julio de 1983, en una reunión de la comisión técnica, la Secretaria General Técnica de la Comisión Episcopal de Enseñanza, María Rosa de la Cierva, presentó los catecismos de quinto y sexto de Educación General Básica (EGB), que habían sido publicados por la editorial de la Conferencia Episcopal, Edice, y distribuidos sin la autorización previa del Ministerio de Educación, requerida en una norma de 1980 que había elaborado el entonces Ministro de Educación, Otero Novas. En abril de ese mismo año, la jerarquía eclesiástica había enviado al Ministerio varios catecismos pero solo había obtenido el visto bueno para el texto de cuarto de EGB. Sobre los otros libros, la Administración no se había manifestado.

En el mes de junio, el Ministro de Educación se reunió con representantes de la Conferencia Episcopal para presentarles el borrador de la reforma educativa y ese mismo día les comunicó que había problemas con algunas expresiones utilizadas en los catecismos. A los pocos días el Secretario General Técnico del Ministerio, Joaquín Arango se reunió con María Rosa de la Cierva para concretar los aspectos del conflicto: en los catecismos se equiparaba el aborto al asesinato, haciéndose comparaciones con la guerra y el terrorismo. El Ministerio pedía que se introdujesen distinciones entre lo que era la opinión de la Iglesia, el derecho del Gobierno a legislar y las divergencias científicas que de hecho existían en torno a la cuestión del aborto.

⁴⁰ En respuesta al proyecto sobre el aborto, la Conferencia Episcopal emitió dos documentos en los que pone de manifiesto su rechazo a esta cuestión. El primero fue aprobado el 5 de febrero de 1983 y el segundo el 25 de junio de ese mismo año. Veánse “La vida y el aborto” y “La despenalización del aborto” en J. Iribarren (ed.), *Documentos de la Conferencia Episcopal Española, 1965-1983*. (Madrid: Editorial Católica), pp. 720-726 y 743-746.

⁴¹ Aquí he seguido los siguientes trabajos: A. Hernández, *Crónica de la Cruz y de la Rosa*. (Barcelona: Argos Vergara, 1984), pp. 158-185; también del mismo autor, *El quinto poder. La Iglesia de Franco a Felipe*. (Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 1995), pp. 193 y ss. Además, desde la posición de defensa de la Iglesia, se puede ver J.M. Cuenca Toribio, *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea (1833-1985)*. (Madrid: Editorial Alhambra, 1985), pp. 148 y ss. Se puede consultar también *El País*, 23/24/27/28 de septiembre de 1983.

La Iglesia reaccionó con total indignación, considerando que no era competencia del Gobierno entrar a definir el contenido de los catecismos. La respuesta de la Administración consistió en prohibir el uso de los textos y amenazar con la revisión de la Orden ministerial de Otero, que preveía la autorización del Ministerio de Educación y el visto bueno de la Conferencia Episcopal para la publicación de los catecismos. De hecho, esta medida había sido introducida para evitar, con la colaboración de la Administración, el uso de catecismos progresistas. A finales de septiembre, la jerarquía eclesiástica y el Gobierno consiguen llegar a un acuerdo: la Iglesia accede a revisar los textos, añadiendo una serie de criterios pedagógicos que debían seguir los profesores en el uso de los catecismos.

El segundo grupo de presión afectado por la cuestión del aborto es el movimiento feminista que, como tal, no tuvo incidencia en la política del Gobierno. Contrariamente a lo que ocurre en Italia, en España el movimiento feminista es débil y está muy fragmentado. Forman parte del mismo un conjunto de grupos dispersos, que apenas tienen conexiones entre ellos salvo a través de redes informales. En ocasiones, estos grupos se reagrupan parcialmente en torno a cuestiones concretas. Así ocurrió en el caso el aborto con la creación de una comisión encargada exclusivamente de este asunto. Aun así, ni en el aborto ni en otras cuestiones el movimiento feminista ha tenido fuerza movilizadora, ni tampoco capacidad para influir en las políticas gubernamentales⁴².

Frente a la debilidad de los grupos sociales, el *feminismo institucional* sí que ha tenido capacidad para transmitir las demandas de cambio para las mujeres, obteniendo en determinadas ocasiones buenos resultados⁴³. Este es el caso del Instituto de la Mujer, creado por el Gobierno socialista en octubre de 1983 como organismo autónomo dependiente, primero, del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Asuntos Sociales después. Ni esta institución ni sectores feministas conectados con el PSOE tuvieron influencia en el diseño de la Ley del aborto: no se creó ningún tipo de comisión en la que las feministas tuviesen

⁴² Veáanse M. Threlfall, "The Women's Movement in Spain", *New Left Review*, 151 (1985), pp. 44-74; P. Folguera, *El feminismo en España: dos siglos de historia*. (Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 1988); C. Matsell, "Spain", en J. Lovenduski y J. Hills, *The Politics of the Second Electorate*. (Londres: Routledge, 1981), pp. 134-151.

⁴³ Sobre el feminismo institucional y, en concreto, el Instituto de la Mujer, véase C. Valiente, "The power of persuasion. The *Instituto de la Mujer* in Spain", en D. McBride Stetson y A. Mazur, *Comparative State Feminism*. (Londres: Sage, 1995), pp. 221-236.

representación y no hubo presiones en contra de la moderación⁴⁴. Sin embargo, el Instituto de la Mujer desempeñó un papel relevante a la hora de definir las normas para la puesta en práctica de la política. Como expongo en el próximo capítulo, el Instituto se encargó de la realización de varios informes sobre el alcance de la Ley, detectó la mala aplicación inicial de la misma y transmitió la necesidad de formular nuevas normas que hiciesen más fácil el acceso al aborto. Algunas de las demandas quedaron plasmadas en el Decreto de 1986, que he analizado en el primer capítulo.

Por lo que respecta al segundo factor mencionado, la opinión pública, el Gobierno había justificado el proyecto alegando que estaba cumpliendo una promesa electoral y respondiendo a la voluntad de la mayoría de los españoles, manifestada en de una encuesta. Además de los datos del estudio realizado por el Gabinete Técnico de la Presidencia del Gobierno, al que ya me he referido, en febrero de 1983 el Centro de Investigaciones Sociológicas, presidido por Julián Santamaría, llevó a cabo una encuesta sobre las actitudes ante el aborto⁴⁵. La conclusión a la que llegó esta institución corroboraba de nuevo el argumento del Gobierno: la mayoría de los españoles estaban a favor del proyecto de reforma. La pregunta de la encuesta era si se estaba de acuerdo con la autorización de los supuestos que se preveían despenalizar, con la diferencia de que se especificaba el término salud con los adjetivos "física" y "mental" en la indicación terapéutica⁴⁶. Además, se pedía al entrevistado que dijese si apoyaba la autorización del aborto libre⁴⁷. La respuesta, por tanto, no incluía la posibilidad de manifestarse a favor o en contra de otras opciones: no se preguntaba si se creía que el aborto debía ser siempre delito o si debían incluirse otros supuestos como, por ejemplo,

⁴⁴ Entrevista a Ledesma.

⁴⁵ Estudio número 1.341.

⁴⁶ La pregunta era: "Ahora me gustaría que me dijera en qué casos está usted de acuerdo con que esté autorizado o se autorice el aborto en España y en cuáles no está de acuerdo", véase Centro de Investigaciones Sociológicas, *Problemas sociales: Actitudes y opiniones de los españoles ante la natalidad, el aborto y la eutanasia*. (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 16, 1989).

⁴⁷ La redacción de los supuestos sobre los que se tenían que manifestar los encuestados era como sigue:

- (i) "Cuando la continuación del embarazo o el parto amenacen seriamente la salud física o mental de la madre.
- (ii) "Cuando pelagra la vida de la madre".
- (iii) "Si se sabe que el niño estará afectado por una grave enfermedad incurable".
- (iv) "Si embarazo es producto de una violación".
- (v) "Siempre que la madre lo decida libremente".

el aborto en caso de graves dificultades socioeconómicas de la madre⁴⁸.

Tal y como aparece en la tabla 4.2, el 62 por ciento de los entrevistados estaban a favor de que se permitiese el aborto cuando estuviese amenazada la salud física y psíquica de la madre. El 66 por ciento estaba de acuerdo en que se autorizase la interrupción voluntaria del embarazo en caso de que peligrase la vida de la mujer. La indicación eugenésica recibía el apoyo del 62 por ciento de los encuestados y el 56 por ciento estaba a favor de permitir el aborto en caso de que el embarazo fuese producto de una violación. Únicamente el 24 por ciento de los entrevistados estaba de acuerdo con la autorización del aborto siempre que la madre lo decidiese libremente. En esta encuesta no se preguntaba por la actitud ante el supuesto de que la mujer abortase por motivos sociales y económicos. Sin embargo, en 1985, el CIS incluyó esta opción en una encuesta. El resultado fue que el 31 por ciento de los entrevistados estaba a favor de la indicación socioeconómica. Por tanto, es de suponer que en 1983 no hubiese una mayoría que respaldase este supuesto.

Si observamos el grado de apoyo a las distintas opciones en función del recuerdo de voto en las elecciones de 1982, vemos que los encuestados que recordaban haber votado al PSOE en las elecciones de 1982 apoyaban en mayor medida que el total de entrevistados los distintos supuestos. El 77 por ciento estaba a favor de que se permitiese el aborto cuando peligrase la salud física y mental de la mujer; el 80 por ciento apoyaba la indicación terapéutica referida a la vida de la madre y el 77 por ciento estaba de acuerdo con que se autorizase el aborto eugenésico.

Los entrevistados que declararon haber votado al PCE eran los que en mayor medida apoyaban la liberalización del aborto. El 82 por ciento estaba a favor de que se autorizase cuando estuviese amenazada la salud física o mental de la madre; el 92 por ciento apoyaba que se permitiese la interrupción del embarazo cuando peligrase la vida de la madre y el 86 por ciento aprobaba la indicación eugenésica. Cabe destacar también el alto porcentaje de entrevistados que habiendo declarado haber votado al CDS se mostraron a favor de autorizar las indicaciones mencionadas. Por último, los encuestados que recordaban haber votado a AP-PDP eran con diferencia los menos partidarios de la liberalización: el 40 por ciento apoyaba que se autorizase la interrupción del embarazo en caso de amenaza para la salud física y mental

⁴⁸ Estudio N. 1.456.

de la mujer; el 44 por ciento estaba a favor del aborto cuando peligrase la vida de la madre; finalmente, el 40 por ciento estaba de acuerdo con la permisión del aborto eugenésico⁴⁹.

Tabla 4.2. Actitudes ante el aborto y recuerdo de voto en 1982 (porcentajes).

	TOTAL	PSOE	AP	PCE	CDS
Indicación terapéutica (salud física/mental)	62	77	40	88	74
Indicación terapéutica (vida)	66	80	44	92	78
Indicación eugenésica	62	77	40	86	63
Indicación ética	56				
aborto libre	24				

Fuente: Estudio N. 1.341, (CIS).

En el último capítulo de la tesis analizo con cierto detenimiento la relación entre la opinión pública y el gobierno en lo que respecta a la cuestión del aborto. Por el momento, baste señalar lo siguiente. Al igual que el PCI había tenido que defender posiciones relativamente proabortistas, como expuse en el capítulo anterior, al Gobierno socialista tampoco le convenía alejarse de su programa en este asunto. Frente a lo que ocurre en otras cuestiones, como la política económica, en las que los Gobiernos pueden justificar incumplimientos electorales, en el aborto abandonar el programa de 1982 era más difícil. Esto se debía, primero, al hecho de que fuese una política regulativa, en la que principalmente había

⁴⁹ Durante ese período se dieron a conocer otras encuestas. Una de ellas fue publicada por Cambio 16 (realizada por el grupo Eco-Cambio 16). El 13 por ciento de los entrevistados consideró que el aborto debía castigarse en todas las circunstancias y el 21 por ciento creía que no debía castigarse en ningún caso. Para el resto de las indicaciones las pautas de apoyo son similares a las descritas en la encuesta del CIS. El 62 por ciento de los entrevistados estaba a favor de la indicación terapéutica; el 60 por ciento era favorable a la despenalización del supuesto ético y el 70 por ciento apoyaba el aborto en caso de riesgo para la vida de la madre (no se preguntaba por su salud). También se preguntaba al encuestado si se debía permitir el aborto encaso de dificultades socioeconómicas o cuando la familia ya tuviese muchos hijos: el 39 por ciento consideraba que sí. Véase *Cambio 16* (julio 1983). Por otro lado, en una encuesta realizada por DATA en fechas aproximadas (entre noviembre de 1982 y enero de 1983) el apoyo al aborto es menor que el encontrado en los datos de Cambio 16 así como del Gabinete técnico de la Presidencia del Gobierno y del Centro de Investigaciones Sociológicas. Del total de encuestados, el 40 por ciento opinaba que el aborto era siempre delito, mientras que únicamente el 17 por ciento consideraba que debía de ser permitido siempre que la mujer lo quisiese. En cuanto a los distintos supuestos, el 40 por ciento estaba a favor de que se autorizase el aborto terapéutico y eugenésico, el 25 por ciento apoyaba el aborto ético y el 12 por ciento estaba a favor de que se permitiese por otras razones.

que decidir entre su prohibición o su autorización en determinados casos, sin que ello dependiese en la misma medida que una política económica de factores externos o coyunturales. Paradójicamente, al tratarse de una cuestión en la que se puede decidir con mayor autonomía (no está sujeta al crecimiento económico, al estado de la hacienda pública o a factores internacionales), la libertad de los políticos para alejarse de su programa es menor (o mejor dicho, el coste electoral del incumplimiento puede ser mayor), ya que disponen de muy pocos argumentos con los que justificar el abandono de una promesa. Pero, además, hay que tener en cuenta que la interrupción voluntaria del embarazo es un asunto que, al afectar los valores más básicos de los individuos, de ningún modo pasa desapercibido. A propósito de la importancia de cumplir con el programa en la cuestión del aborto, Ledesma ha señalado:

Era una de las partes más destacadas del programa electoral [...]. La opinión pública se había fijado. Yo creo que era un test, una señal de identidad, una prueba de credibilidad de que realmente el programa ofrecido a la sociedad española se iba a hacer y se iba a hacer lo más rápidamente posible. [...]. Fue el deseo de mostrar a la sociedad española que los compromisos se cumplían, y no porque fuese objetivamente uno de los más trascendentales o de los más urgentes, pero sí que era uno de los que desde la perspectiva de la opinión pública tenía una relevancia especial.

Por otro lado, la estrategia incremental que al menos el Ministerio de Justicia pensó que se podía seguir en la política del aborto encajaba con la percepción que se tenía de la opinión pública: las posiciones de los electores ante esta cuestión estaban en constante evolución. Esta transformación reforzaba el incentivo a no cambiar demasiado la política en relación al programa de 1982.

Por último, analizo el papel del Tribunal Constitucional. Dada la mayoría absoluta del PSOE en el Congreso y en el Senado, cualquier resistencia al proyecto sobre el aborto debía obligatoriamente proceder del uso de estrategias extraparlamentarias. De ahí que AP-PDP, el principal partido de la oposición y al mismo tiempo la fuerza política más reacia a la liberalización del aborto, barajase desde el inicio la posibilidad de utilizar algún mecanismo legal para frenar la Ley. La primera alternativa que un miembro del partido planteó en una

ocasión fue la petición de un referéndum⁵⁰. Sin embargo, la idea de celebrar una consulta popular no volvió a mencionarse. Independientemente de los cálculos que AP-PDP hubiese podido hacer del resultado de un referéndum (si es que los hizo), la elección sobre si utilizar o no este mecanismo no dependía del partido de la oposición. La Constitución española contempla la figura del referéndum consultivo para las decisiones políticas "de especial trascendencia", aunque incluso en estos casos es facultativo⁵¹. Sin embargo, la consulta electoral debe ser propuesta primero por el Presidente del Gobierno y después autorizada por la mayoría absoluta de diputados, por lo que la posibilidad de celebrar el referéndum dependía enteramente del PSOE⁵².

A finales de enero, una semana antes de que el Consejo de Ministros aprobase el proyecto de despenalización, el líder de AP, Manuel Fraga, declaró que la previsión de liberalizar el aborto era un "error gravísimo", que su partido llevaría a cabo una oposición frontal y que no descartaba la posibilidad de interponer un recurso ante el Tribunal Constitucional⁵³. Cuando el Gobierno aprobó a principios de febrero la reforma del aborto, conocía el arma que el partido de la oposición iba a utilizar. La aprobación del proyecto, por tanto, estaba garantizada en el Parlamento pero iba a requerir a posteriori el visto bueno del Tribunal Constitucional.

La Constitución española (CE) no hace ninguna referencia explícita a la cuestión de si se debe o no permitir la interrupción voluntaria del embarazo. Durante el período constituyente, el aborto fue uno de los asuntos que, junto a la educación y el divorcio, dividió a los partidos de izquierda de los de centro-derecha y derecha. En un principio, el PSOE y el PCE querían utilizar la Constitución como medio para legalizar el aborto mientras que la UCD, el partido de centro-derecha en el gobierno, y AP pretendían introducir de forma explícita su prohibición. Las fuerzas políticas acordaron que la Constitución omitiese cualquier referencia expresa al aborto, al igual que se hizo en otras cuestiones, de forma que el conflicto

⁵⁰ Veáanse las declaraciones de Carlos Ruiz Soto, Presidente de la Comisión de Sanidad de AP, en *El País*, 5 de enero de 1983.

⁵¹ Artículo 92.1 de la CE. Sobre el referéndum, véase J. Oliver Araujo, "Aborto y referéndum consultivo", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2 (1993), pp. 69-73.

⁵² La convocatoria formal corresponde al Rey.

⁵³ Véase *El País*, 27 de enero de 1983.

quedase, si no resuelto, al menos aplazado⁵⁴.

El artículo 15 de la CE declara que "todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral" pero en el proceso de negociación se realizaron sucesivas modificaciones. La redacción original es igual a la que conocemos salvo que no figuraba la palabra "moral". Sin embargo, a sugerencia de Raúl Morodo, diputado del Partido Socialista Popular, los ponentes decidieron por mayoría sustituir "todos" por "la persona"⁵⁵. El único grupo que se opuso a este cambio fue AP. En el debate en Comisiones, Fraga solicitó que se volviese de nuevo a la primera redacción, alegando que aunque el Código Civil atribuye la personalidad al momento del nacimiento también establece que se puede considerar al feto nacido a todos los efectos que le sean favorables⁵⁶. La intervención de Fraga fue la primera en la que se mencionó de forma indirecta la cuestión del aborto, habiendo sido la pena de muerte el asunto principal que se suponía debía tratar el artículo 15⁵⁷. Las Comisiones rechazaron la enmienda de Fraga pero un diputado del grupo popular, Mendizábal Uriarte, pidió que le permitiesen defender de nuevo la misma enmienda en la sesión plenaria. Cuando este diputado intervino en el Pleno, introdujo de forma clara y contundente el asunto del aborto, sin que ninguno de los presentes esperase que se abriese el debate sobre esta cuestión⁵⁸. Tras declarar que el aborto era un crimen y que el derecho a la vida significaba también el derecho a nacer, Mendizábal señaló que la aprobación del artículo con la referencia a la persona equivalía a reconocer la legalización del aborto. Recordó que su partido había renunciado a que la Constitución hiciese una referencia explícita a la prohibición del aborto por entender que la política era "el arte de lo posible" y solicitó que el texto constitucional dejase por lo menos la puerta abierta a la defensa del feto.

⁵⁴ Sobre la resolución del conflicto religioso en la etapa constituyente, véase R. Gunther y R.A. Blough, "Conflicto religioso y consenso en España: Historia de dos Constituciones", *Revista de Estudios Políticos*, 14 (1980), pp. 65-109. Se tratan estos aspectos también en J.M. Laboa, *Iglesia y religión en las Constituciones españolas*. (Madrid: Ediciones Encuentro, 1981), pp. 99 y ss.

⁵⁵ Véase el Informe de la Ponencia del 17 de abril de 1978.

⁵⁶ Véase la intervención de Fraga del 5 de mayo de 1978.

⁵⁷ En un principio el artículo 15 era el número 14.

⁵⁸ Véase la sesión celebrada en el pleno del congreso el día 6 de julio de 1978. Gregorio Peces-Barba, uno de los seis ponentes, ha señalado que ninguna fuerza política había previsto discutir sobre el aborto y que por ello la intervención de Mendizábal era inesperada. Véase G. Peces-Barba, *La elaboración de la Constitución de 1978*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988), p. 225.

Todas las fuerzas políticas, a excepción de la UCD, se opusieron a la enmienda de Mendizábal que pretendía volver al uso de la palabra todos. Socialistas y comunistas señalaron que la redacción del artículo en cuestión no significaba ni legalizar ni prohibir el aborto, sino que precisamente implicaba que la Constitución permaneciese neutral⁵⁹. El grupo centrista consideró también que el artículo no hacía referencia a la interrupción voluntaria del embarazo y que ninguna de las dos versiones implicaba una toma de postura sobre esta cuestión⁶⁰. Al mismo tiempo señaló que la intervención del diputado popular había revelado que no todos estaban de acuerdo con la supuesta neutralidad del artículo 15 y que por ello, para disipar cualquier duda, era conveniente volver a la expresión de "todos"⁶¹. Aun así, el discurso del diputado centrista Meilán Gil fue lo suficientemente ambiguo como para que años después, en las discusiones parlamentarias sobre el aborto, los partidos a favor de la liberalización pudiesen referirse al artículo 15 como un artículo que no prohibía la interrupción voluntaria del embarazo y las fuerzas políticas opuestas a la misma defendiesen lo contrario. La ambigüedad quedó plasmada en un discurso en el que, además de lo señalado, el diputado de UCD afirmaba que únicamente las personas podían ser titulares de los derechos pero que el ordenamiento jurídico no podía determinar lo que debía considerarse persona. El derecho tampoco podía establecer el inicio de la vida humana ya que ésta había que entenderla como un continuo. Su discurso finalizó señalando, en nombre de su grupo, que "[concebían] el derecho como una protección de los que no pueden valerse por sí mismos, de los que no pueden alzar su voz".

Al finalizar la discusión, Fraga subrayó que si su grupo había planteado la cuestión del aborto había sido para que constase lo que se había dicho de cara al día en que hubiese que interpretar la Constitución⁶². De hecho, en 1983, en las discusiones parlamentarias sobre el proyecto de despenalización, Fraga reconocería que su partido había propuesto en los debates constituyentes sustituir la palabra "personas" por "todos" con el objetivo de que la Constitución

⁵⁹ Véase las intervenciones de Zapatero (grupo parlamentario socialista), Tierno Galván (grupo parlamentario mixto) y Solé Turá (grupo parlamentario comunista), Sesión Plenaria del 6 de julio de 1978.

⁶⁰ Esta posición se defiende también en O. Alzaga, *Constitución española de 1978*. (Madrid: Editorial de Derecho Reunidas, 1984), pp. 184 y ss.

⁶¹ Véase la intervención del diputado centrista Meilán Gil en la Sesión Plenaria del 6 de julio de 1978.

⁶² Véase la intervención de Fraga en la Sesión Plenaria del 6 de julio de 1978.

pudiese proteger al feto. En su opinión, la mayoría había aprobado el artículo 15 con ese mismo propósito⁶³.

Con los votos del grupo centrista, los populares consiguieron que se aprobase su enmienda en el Congreso. Cuando se discutió el artículo en el Senado, el grupo mixto presentó una enmienda para añadir la palabra "moral" de forma que el texto quedase como sigue: "todos tienen derecho a la integridad física y moral". El propósito fue que constase un adjetivo que solo podía hacer referencia a la persona⁶⁴. El artículo 15 fue aprobado sin más modificaciones.

La posibilidad de que el Tribunal Constitucional vetase la liberalización del aborto fue un elemento que el Ministro de Justicia tuvo en consideración a la hora de llevar a cabo la reforma. En palabras de F. Ledesma:

¿Calculábamos que AP iba a recurrir contra la reforma? Sí, lo habían anunciado. ¿Qué pensábamos que iba a ocurrir con el Tribunal Constitucional? No teníamos ningún dato. [...]. Lo que ocurre es que sí sabíamos qué es lo que había pasado en Europa [...]. En medio de ese derecho comparado, el proyecto español se ajustaba perfectamente a lo que otros países de nuestra misma área cultural y jurídica habían hecho.

El ejemplo de Alemania, en donde el Tribunal Constitucional había vetado la libre interrupción del embarazo durante las doce primeras semanas por vulnerar el derecho a la vida reconocido en un artículo similar al de la CE, suponía inevitablemente un freno a cualquier tentación proabortista. La legislación alemana que se hizo posteriormente siguiendo la línea de la sentencia representaba el marco dentro del cual parecía garantizarse la validez de la reforma: si el proyecto socialista era compatible con la Constitución alemana lo sería también con la española. La similitud entre la reforma del Gobierno del PSOE y la Ley alemana fue reconocida por el Ministro de Justicia, que insistió en varias ocasiones en la idea de que el Tribunal Constitucional alemán había dado el visto bueno a una ley parecida⁶⁵.

⁶³ Intervención de Manuel Fraga, Pleno del Congreso, 25 de Mayo de 1983.

⁶⁴ Véase la intervención del senador Zarazaga en las Comisiones del Senado, el día 24 de agosto de 1978.

⁶⁵ Véase *El País*, 3 de febrero de 1983; también la intervención de Ledesma en el Pleno, CDI, II Legislatura, 4 de octubre de 1983.

El proyecto de ley que el Gobierno socialista presentó en el Parlamento recoge muchos aspectos de la legislación alemana; algunas líneas incluso son una traducción literal⁶⁶. La fórmula mediante la cual se liberaliza la interrupción voluntaria del embarazo es exactamente la misma: en ambos casos se dice que el aborto no es punible si se practica por un médico y con el consentimiento de la mujer. La principal divergencia se encuentra en el hecho de que la Ley alemana introduzca además de los supuestos terapéutico, ético y eugenésico, la circunstancia social, ya que hace referencia a la no punición del aborto cuando se realice con el fin de evitar a la mujer el peligro de una situación de necesidad. En contrapartida, el proyecto español es más laxo en la formulación de los supuestos terapéutico y eugenésico. En el primer caso, el aborto no es punible cuando sea necesario para evitar un grave peligro para la vida o salud de la embarazada, mientras que la Ley alemana exige además que el peligro no pueda ser evitado de otra forma. Igualmente, la indicación terapéutica es más rígida en la legislación alemana al precisar que la malformación fetal tiene que ser permanente y definitiva. En cambio, ambos proyectos coinciden en los plazos: ninguno pone límite al aborto terapéutico y los dos establecen 12 semanas para el aborto ético y 22 para el terapéutico.

En definitiva, sabiendo que el principal partido de la oposición iba a recurrir el proyecto, el Gobierno diseñó una reforma que pudiese escapar de la censura constitucional. Como ya he indicado, ésta no fue la única razón de la moderación, aunque, sin duda, fue un factor decisivo que sirvió de freno a una mayor liberalización. El Gobierno ignoraba cual iba a ser la respuesta ante el recurso, pero, tratando de anticipar la reacción del Tribunal, optó por actuar con prudencia. Como ha indicado el Ministro de Justicia:

Era absolutamente fundamental conocer el criterio del Tribunal Constitucional acerca de hasta dónde llegaba el derecho a la vida. [...]. Luego, ya sobre la base de la sentencia, eran posibles construcciones constitucionales que eran difíciles antes de conocer el criterio de la sentencia.

Lógicamente, el Gobierno socialista hubiese podido elaborar un proyecto más proabortista introduciendo, por ejemplo, el supuesto social pero el riesgo de que se declarase

⁶⁶ R.F. de Alemania, Código Penal, 18 de mayo de 1976. La versión que he manejado es una traducción al italiano que figura en el Servicio de Estudios del Congreso de los Diputados.

inconstitucional hubiese sido mayor. Por lo demás, esta estrategia era contraproducente ya que podía haber incitado al Tribunal a declarar que el aborto en caso de dificultades socioeconómicas de la madre no era conforme con la Constitución. Esto hubiese anulado la posibilidad de liberalizar en mayor medida la interrupción voluntaria del embarazo en el futuro.

CAPITULO V

EL PROCESO POLÍTICO EN ESPAÑA (II). LOS DEBATES PARLAMENTARIOS, LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA SUCESIVA REFORMA DEL MINISTERIO DE SANIDAD

El 25 de febrero de 1983, inicia el debate parlamentario sobre el proyecto de despenalización del aborto que, dada la mayoría absoluta del PSOE, se aprueba sin modificaciones a finales de ese mismo año. Sin embargo, AP-PDP recurre la ley ante el Tribunal Constitucional. La reforma se paraliza durante dos años hasta la emisión de la sentencia en la que se declara que el proyecto es conforme a la Constitución siempre y cuando se introdujesen determinadas modificaciones, cuyo fin era garantizar la protección del feto. Siguiendo las indicaciones del Tribunal, el Parlamento aprueba la Ley en junio de 1985. El Ministerio de Sanidad prepara entonces las normas que permitirían poner en práctica la política.

Este capítulo se divide en cuatro apartados. Comienzo con el análisis del primer debate parlamentario, centrándome en la posición de las fuerzas políticas ante el aborto y en cómo transcurre la discusión hasta la aprobación de la Ley a finales de 1983. En el segundo apartado trato el recurso ante el Tribunal Constitucional y su resolución. La tercera sección se centra en los segundos debates parlamentarios que concluyen con la promulgación definitiva de la Ley. Finalmente, expongo la sucesiva reforma del Ministerio de Sanidad, que define la puesta en práctica de la política.

1. El primer debate parlamentario (25 de febrero-30 de noviembre de 1983).

La primera discusión sobre el proyecto de despenalización del aborto no es relevante para el estudio del contenido de la reforma ya que, durante aquellos meses, ni el Congreso ni

el Senado varían lo más mínimo el texto en cuestión. Sin embargo, el análisis del proceso político en el Parlamento permite conocer las posturas de los partidos ante el aborto, tanto de la fuerza política en el Gobierno como de las que estaban en la oposición. En el análisis de los debates, por tanto, me centro principalmente en la posición (o posiciones) que adoptaron los distintos partidos a lo largo del proceso.

El 25 de febrero de 1983 el Gobierno presenta en el Parlamento un proyecto de ley para la reforma del Código Penal. El texto abordaba únicamente aquellos problemas que se consideraban más urgentes. Era, por tanto, una reforma parcial de la legislación penal y que además no iba a tramitarse por la vía ordinaria sino que iba a seguir un procedimiento con carácter urgente. El proyecto trataba cuestiones muy diversas: delitos económicos, protección penal del medio ambiente, delitos contra la seguridad del tráfico y el problema de la enajenación mental, entre otros. La despenalización del aborto era uno de los diversos problemas que se pretendían abordar.

La exposición de motivos incluía un párrafo en el que se justificaba la reforma sobre el aborto alegando la necesidad de adecuar la legislación penal a la realidad social del país. La despenalización del aborto se hacía mediante la introducción en el Código Penal del artículo 417 bis que quedaba redactado de la siguiente forma:

El aborto no será punible si se practica por un médico con el consentimiento de la mujer, cuando concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que sea necesario para evitar un grave peligro para la vida o la salud de la embarazada.
2. Que el embarazo sea consecuencia de un hecho constitutivo de delito de violación del artículo 429, siempre que el aborto se practique dentro de las doce primeras semanas de gestación y que el mencionado hecho hubiese sido denunciado.
3. Que sea probable que el feto habrá de nacer con graves taras físicas o psíquicas siempre que el aborto se practique dentro de las veintidós primeras semanas de gestación y que el pronóstico desfavorable conste en un dictamen emitido por dos médicos especialistas distintos del que intervenga la embarazada.

A principios de marzo, Alianza Popular, apoyada por las dos fuerzas políticas

nacionalistas más importantes, el Partido Nacionalista Vasco y Convergència y Unió, solicita que la reforma sobre despenalización del aborto se tramite por separado, es decir, que se excluyese del procedimiento de urgencia que se iba a aplicar al resto de los asuntos. La razón, tal y como señaló el portavoz del grupo parlamentario popular, M. Herrero de Miñón, fue el considerar que el aborto requería la celebración de un debate muy cuidadoso. Los socialistas accedieron a la petición pues de esa forma se podía resolver de manera más rápida las otras cuestiones que eran menos polémicas¹. Consecuentemente, el Congreso decide retirar la despenalización del aborto del proyecto de ley de reforma urgente y parcial del Código Penal y tramitarlo de forma independiente por la vía ordinaria. El 23 de marzo, el Boletín del Congreso publica el "Proyecto de Ley Orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal" en el que desaparece la exposición de motivos².

El primer debate en el Pleno tuvo lugar el 25 de mayo de 1983. AP presentó una enmienda en la que solicitaba la devolución del proyecto del Gobierno. En la defensa de la misma, el líder de la oposición, Manuel Fraga, señaló que con la reforma que se pretendía hacer se estaban legalizando todas las interrupciones del embarazo y que si bien el aborto era un problema, su solución debía incluir medidas de prevención, que al menos en el proyecto no quedaban recogidas. El principal argumento con el que el líder de la oposición atacó la reforma fue su supuesta inconstitucionalidad. Consecuentemente, Fraga confirmó que su partido iba a interponer un recurso ante el Tribunal Constitucional.

El partido de centro-derecha, UCD, presentó también otra enmienda en la que defendía la devolución del proyecto. Curiosamente, el diputado centrista que defendió la enmienda de su grupo, Díaz Fuentes, señaló que el artículo 15 no solo prohibía la pena de muerte sino también las prácticas abortivas, al reconocer el derecho a la vida³. Esta postura era distinta la que había sostenido el grupo centrista durante los debates constitucionales, en los que tras apoyar la propuesta popular de sustituir la palabra "personas" por "todos", reconoció que el artículo 15 no se centraba en el aborto y que ninguna de las dos fórmulas era abortista⁴. Como

¹ *El País*, el 3 de marzo de 1983.

² CDI, II Legislatura, 23 de marzo de 1983.

³ Véase la intervención del diputado Díaz Fuentes, Pleno, CDI, II Legislatura, 25 de mayo de 1983.

⁴ Véase la intervención de Meilán Gil. Pleno, CDI, I Legislatura, 6 de junio de 1978.

he señalado en el capítulo anterior, el discurso del diputado centrista fue lo suficientemente ambiguo como para permitir que se desencadenase una discusión sobre las intenciones de los constituyentes en la cuestión del aborto.

En el otro extremo se situó el PCE. El grupo parlamentario mixto, compuesto principalmente por diputados comunistas, presentó una enmienda en la que se proponía un texto alternativo. El diputado López Raimundo, en la defensa de la enmienda, destacó el problema del aborto clandestino, citando la Memoria anual de 1974 del Fiscal del Tribunal Supremo en la que hacía referencia a la cifra de 300.000 abortos al año. También señaló las consecuencias que tenían las prácticas clandestinas para la salud de la mujer y se refirió a la injusticia social que provocaba la penalización del aborto, ya que las mujeres de las clases más privilegiadas recurrían a las clínicas legales de otros países. El grupo mixto reconoció que el proyecto suponía un paso muy importante pero aun así insuficiente. Además, consideró que el sistema de indicaciones que proponía el Gobierno dejaba la decisión en manos de los médicos, pues eran ellos los que debían considerar si se daban o no las circunstancias terapéutica y eugenésica. Por ello, como alternativa, el grupo mixto proponía una ley que permitiese abortar a la mujer libremente durante los tres primeros meses de embarazo.

Las dos fuerzas políticas nacionalistas de centro-derecha, PNV y CiU, no presentaron enmiendas en el primer debate del Pleno del Congreso. El PNV manifestó su oposición al aborto, aunque admitió que al tratarse de un asunto ético era necesario distinguir la posición personal del tratamiento penal. Su propuesta (únicamente verbal en este primer debate) era convertir los supuestos de despenalización del proyecto en eximentes⁵. Esta figura, a diferencia de la no penalización, implica que ante cada solicitud de aborto se celebre obligatoriamente un proceso penal en el que los jueces deben decidir si la situación de la mujer se ajusta o no a algunos de los supuestos, por lo que únicamente en caso de que así sea se exime a la misma de la pena.

Finalmente, la coalición catalana, CiU, compuesta por los partidos Convergencia Democrática y Unió Democrática, anunció, como ya lo había hecho en la prensa, que sus diputados tendrían libertad de voto por tratarse de un asunto en el que cada uno debía actuar

⁵ Véase la intervención del diputado Vizcaya Retana. Pleno, CDI, II Legislatura, 25 de mayo de 1983.

conforme a su conciencia⁶. Aun así, y como de hecho quedaría de manifiesto, Unió Democràtica, por su carácter cristiano, era muy reacia a cualquier liberalización del aborto mientras que entre los diputados de Convergència había mayor división de opiniones.

El PSOE se mostró contrario a las tres enmiendas presentadas y de nuevo destacó la moderación de la reforma en la medida en que el aborto permanecía como delito dentro del Código Penal. Esto mostraba -según manifestó el grupo socialista- que el proyecto desaprobaba de forma genérica el aborto, ya que solo se alteraba la regulación existente mediante la introducción de un único artículo⁷. Había por tanto una intención clara de aparentar una mayor moderación de la que en la práctica implicaba el proyecto.

El 7 de septiembre de 1983 se inician los debates en la Comisión de Justicia e Interior del Congreso. Previamente, una comisión restringida compuesta por diez diputados (tres del PSOE, dos de AP, uno de CiU, uno del PNV, uno de UCD y uno del grupo mixto) se había encargado de examinar las enmiendas presentadas por los distintos grupos⁸.

El grupo parlamentario popular presentó cinco enmiendas, dos de ellas rechazaban el texto en su totalidad mientras que las otras tres pretendían modificar aspectos parciales del proyecto del Gobierno. En el seno de AP, tal y como quedó de manifiesto en el diario *El País* así como también en los debates parlamentarios, tuvo lugar un debate sobre si el partido debía o no presentar enmiendas. En la medida en que AP había decidido llevar a cabo una oposición frontal a la despenalización del aborto, la presentación de enmiendas para modificar aspectos concretos podía interpretarse como una aceptación parcial del proyecto por parte del partido.

Según el diario *El País*, dentro de AP había divisiones, primero, sobre la posición sobre el aborto, habiendo una corriente liberal minoritaria favorable a una despenalización restringida, y, segundo, ante la estrategia a adoptar en esta cuestión. Como había ocurrido en el caso de la DC, un grupo de parlamentarios estaba a favor de aplicar la "teoría del mal menor": entrar a discutir aspectos concretos del proyecto para intentar conseguir la aceptación de enmiendas que pudiesen restringir el alcance de la despenalización. Al parecer, este era el caso de los tres diputados que presentaron las enmiendas: José María Ruiz Gallardón, Carmen

⁶ *La Vanguardia*, 15 de febrero de 1983 y *El País*, 27 de enero de 1983. Véase también la intervención del diputado Xicoy (de Unió Democràtica). Pleno, CDI, II Legislatura, 25 de mayo de 1983.

⁷ Véase la intervención del diputado Saenz de Cosculluela. Pleno, CDI, II Legislatura, 25 de mayo de 1983.

⁸ Informe de la Ponencia. CDI, II Legislatura, 12 de julio de 1983.

Llorca y Manuel Cantarero. Sin embargo, la mayoría estaba a favor de que el partido rechazase de forma incondicional el texto del Gobierno y que consecuentemente no se intentase negociar aspectos concretos.

Finalmente, se acordó llevar a cabo una oposición sin condiciones pero al mismo tiempo se permitió que los diputados que así lo quisiesen defendiesen las enmiendas parciales. Sin embargo, la presentación de las mismas fue muy peculiar: ninguna de ellas era del grupo popular sino que tenían carácter individual; los diputados que las defendieron se abstuvieron en la votación; y todas se presentaron únicamente en la Comisión de Justicia e Interior del Congreso pero ninguna en el Pleno. Las tensiones respecto a este asunto llevó a que Cantarero renunciase tanto a formar parte de la ponencia como a defender su propia enmienda. Fue sustituido por Ruiz Gallardón⁹.

La polémica que se había desatado en el seno de AP quedó reflejada en la defensa de una enmienda a la totalidad del proyecto presentada a título individual por Díaz-Pinés. En su intervención, este diputado criticó el intento de entrar a negociar de algunos de sus colegas de partido pues con ello -a su entender- estaban quebrando la defensa de un principio que además figuraba en el programa presentado en las elecciones de 1982. Díaz-Pinés afirmó textualmente:

Quiero decir que es de totalidad [la enmienda] porque personalmente ni siquiera querría asistir con mi presencia física al debate de las enmiendas llamadas parciales porque no deseo conceder la mínima coonestación a una iniciativa torpe, inhumana [...]. Por eso quiero que cuando alguien estudie o investigue estos debates [...] no le quede la más mínima duda de que este Diputado nunca se ha alineado, ni transigió, ni ofreció transacción alguna con quienes no pudiendo traer al pueblo español sus auténticas demandas sociales, escritas en su propio programa electoral, ahora tiene que soltar lastre, incluso ideológico y echar a la palestra de la distracción una pobre justificación de incumplimiento de su programa [...]¹⁰.

El diputado popular Ruiz Gallardón se encargó de la defensa de todas las enmiendas

⁹ *El País*, 23 de abril, 23 de mayo y 25 de mayo de 1983.

¹⁰ Intervención de Díaz-Pinés. Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de septiembre de 1983.

individuales. Antes de entrar a especificar su contenido, el diputado popular justificó la presentación de las mismas. Señaló que no representaban un texto alternativo, ya que Fraga había solicitado la devolución del proyecto y había anunciado el recurso ante el Tribunal Constitucional. Fue entonces cuando anunció que las enmiendas no eran de grupo y que incluso sus defensores se abstendrían en la votación de las mismas. Aclaró que de esta forma en el momento de presentación del recurso de inconstitucionalidad, nadie lo podría impedir alegando que el grupo popular había participado en el proyecto.

Además de una enmienda presentada por el diputado Calero en la que defendía la supresión del artículo 417 bis en su totalidad, otros tres diputados del grupo parlamentario popular presentaron enmiendas parciales, cada una de las cuáles pretendía modificar uno de los supuestos. La enmienda de Cantarero defendía la modificación de la indicación terapéutica. En concreto, quería que se aplicase el estado de necesidad pero solamente en caso de que la continuación del embarazo pusiese en peligro la vida de la madre. El estado de necesidad significa que se exime de la pena a la mujer por ser el aborto un mal inferior a la vida de la madre. El diputado Ruiz Gallardón propuso retirar esta enmienda y presentar otra transaccional en la que defendía añadir al supuesto terapéutico del proyecto una referencia en la que se especificase que el peligro para la salud y vida de la madre no pudiese ser evitado de otra forma¹¹. Sin embargo, la Comisión rechazó el cambio de una enmienda por otra¹².

La enmienda de la diputada Carmen Llorca al supuesto ético pedía que un forense especificase el tiempo de embarazo de la mujer así como también que se presentase una prueba documental de que la madre había sido asesorada sobre las ayudas públicas y privadas que pudiesen permitir la continuación del embarazo y la adopción futura del niño. Por último, la enmienda de Ruiz Gallardón a la indicación eugenésica exigía la homologación del dictamen médico por el forense, la reducción del plazo para realizar el aborto (de las 22 a las 20 primeras semanas) así como el asesoramiento sobre las ayudas que pudiesen facilitar la continuación del embarazo. Además, esta enmienda pedía añadir un párrafo al artículo 416 bis

¹¹ Textualmente, la enmienda proponía añadir a "que sea necesario para evitar un grave peligro para la vida o la salud de la embarazada" el final de frase "y que el peligro no resulte evitable de otra forma que le fuera exigible". Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de septiembre de 1983.

¹² El rechazo se debió a la oposición del diputado del grupo mixto, Bandrés. Los motivos fueron el hecho de que se hubiese presentado la enmienda en el último momento así como que su defensor pretendiese abstenerse en la votación de la misma. Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de septiembre de 1983.

exigiendo que en los tres supuestos el médico que realizase la operación informase de las mismas al juez en el plazo de las dos semanas siguientes. En caso de que el juez apreciase la falta de cualquiera de los requisitos debía abrir un sumario.

Por otro lado, las enmiendas del grupo parlamentario mixto incluían una a la totalidad del proyecto y siete de carácter parcial. La primera era un texto alternativo en el que se pedía el reconocimiento del derecho al aborto dentro de los tres primeros meses y también que su práctica fuese gratuita dentro de la red sanitaria del estado¹³. Las enmiendas parciales pedían una mayor liberalización del aborto mediante la introducción de cambios concretos en cada una de las indicaciones, como señalo en lo que sigue. Además, la última enmienda pedía añadir un cuarto supuesto que permitiese a la mujer abortar en situaciones de necesidad grave de índole personal, familiar o social durante los tres primeros meses de embarazo.

(i) Indicación terapéutica:

- * Eliminar la palabra "grave" (en referencia al peligro para la vida y salud de la mujer)
- * Especificar el supuesto de salud con los calificativos "física y psíquica"

(ii) Indicación ética:

- * Prescindir de la denuncia
- * Incluir junto con el delito de violación el de abusos deshonestos

(iii) Indicación eugenésica:

- * Eliminar la palabra "grave" (en relación a las malformaciones fetales).
- * No exigir que los médicos encargados de emitir el dictamen fuese especialistas.

El PNV, tal y como había defendido en el Pleno del Congreso, solicita la sustitución de la despenalización por un sistema de eximentes¹⁴, de forma que hubiese un control judicial obligatorio sobre las indicaciones. A título individual, el diputado Molins i Amat de CiU presentó una enmienda similar. En cuanto a las enmiendas de carácter parcial, el PNV exigió que en el supuesto terapéutico dos médicos especialistas emitiesen un dictamen, al igual que en la indicación eugenésica.

¹³ Véase la intervención de Bandrés. Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de septiembre de 1983.

¹⁴ Enmienda del diputado Vizcaya. Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de septiembre de 1983.

Por otro lado, diputados de CiU presentaron enmiendas que pretendían restringir el alcance de la liberalización del aborto, aunque quedase de manifiesto que no había una total coincidencia entre sus posiciones. Aquellos diputados de CiU menos favorables a la liberalización apoyaron el aborto en caso de riesgo para la vida de la madre y solicitaron que no se eximiese de responsabilidad en las demás indicaciones sino que solamente se atenuasen las penas previstas¹⁵. Por otro lado, el diputado Molins i Amat solicitó que en la indicación ética se añadiese el supuesto de inseminación artificial no consentida así como que no se exigiese la denuncia. Además, este diputado defendió que en la indicación eugenésica se exigiese que las malformaciones fetales fuesen incurables y que se practicara el aborto en centros hospitalarios que cumpliesen con las condiciones sanitarias previamente definidas.

La Comisión de Justicia e Interior rechazó todas las enmiendas presentadas. Todas las fuerzas políticas a excepción de AP volvieron a defenderlas en el pleno del Congreso, que inició el 4 de octubre de 1983. El único partido que no había presentado enmiendas, la UCD, se adhirió a la posición mantenida por el PNV de introducir un sistema de eximentes.

Por otro lado, durante la celebración de estos debates, el Ministro de Justicia, Fernando Ledesma, justificó de nuevo el proyecto de despenalización del aborto. En primer lugar, hizo referencia a la constitucionalidad de la reforma recurriendo a varios argumentos: la coherencia del proyecto con el contenido del artículo 15 de la Constitución española así como con el uso que en todo el texto constitucional se hacía de la palabra "todos" como sinónimo de persona; la compatibilidad de la Ley alemana de despenalización del aborto con un artículo constitucional similar al español; y el hecho de que todas las fuerzas políticas salvo AP considerasen que el texto era constitucional.

En segundo lugar, aportó razones de política criminal y, en concreto, aludió a la falta de unanimidad ante el aborto. Recordó que en el preámbulo del proyecto del Código Penal de 1980, elaborado bajo el Gobierno de la UCD, se decía que era necesario eliminar de la legislación penal todo lo que significase discrepancia ideológica. También señaló que con la despenalización se pretendía no exigir a la mujer la continuación del embarazo en circunstancias determinadas que la mayoría de los españoles entendían y compartían. Por último, el Ministro justificó el hecho de que la reforma no hubiese sido más proabortista

¹⁵ Estos eran Xicoy, Durán i Lleida, y Cuatrecasas. Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de septiembre de 1983.

aludiendo a que era un problema que afectaba la sensibilidad de muchas personas y que por ello debía adecuarse a los sentimientos de una amplia mayoría¹⁶.

El 6 de octubre de 1983, el Congreso aprueba sin modificaciones el proyecto sobre la despenalización del aborto, con 286 votos a favor, 109 en contra y 4 abstenciones. Los diputados socialistas y tres de CiU dieron su apoyo a la despenalización del aborto. La UCD, AP, PNV, y otros diputados de CiU rechazaron el proyecto. El PCE y EE se abstuvieron.

A mediados de octubre, se remite el proyecto a la Comisión de Justicia del Senado y de nuevo los grupos de la oposición vuelven a presentar enmiendas. Por lo que respecta al grupo popular, se defienden cinco enmiendas a título individual. Todas ellas menos una exigían modificaciones del supuesto ético (o su supresión) por haber sido el más criticado por los senadores populares. Las enmiendas solicitaban lo siguiente¹⁷:

- (i) Suprimir la posibilidad de abortar por motivos de salud.
- (ii) Suprimir la indicación ética.
- (iii) No despenalizar el supuesto ético sino atenuar la pena y además solo en caso de que la mujer violada fuese soltera y hubiese hecho la denuncia en los siete días siguientes a la violación.
- (iv) Exigir la autorización judicial en el supuesto ético.
- (v) Suprimir la indicación ética.

Además, los populares presentaron una enmienda de grupo que era una propuesta de veto al proyecto del Gobierno por considerar, primero, que el texto no era constitucional (por vulnerar el artículo 15 de la Constitución española que proclama el derecho a la vida así como el artículo 39.2 que obliga a los poderes públicos a proteger a los hijos), y, segundo, que contenía importantes defectos jurídicos que no especifican. Las demás fuerzas políticas presentaron enmiendas similares a las mantenidas en el Congreso. Ninguna fue aprobada por la Comisión de Justicia del Senado¹⁸. El 30 de noviembre inició la sesión plenaria en el

¹⁶ Intervención de Fernando Ledesma. Pleno, CDI, II Legislatura, 4 de octubre de 1983.

¹⁷ Las dos primeras enmiendas fueron presentadas por Hens Tienda; la tercera la firmó Sierra Herrera, la cuarta Guimerá y la quinta Aguilera Bermúdez. Comisiones, SE, II Legislatura, 17 de octubre de 1983.

¹⁸ Dictamen, Comisiones, SE, II Legislatura, 28 de noviembre de 1983.

Senado. Los distintos grupos parlamentarios mantuvieron la defensa de sus enmiendas, salvo AP que retiró las que había presentado.

El acontecimiento más relevante en estos debates fue la defensa que López Hueso hizo de la propuesta de veto. En su intervención, este senador argumentó que estaba científicamente demostrado que la vida humana iniciaba en el momento de la concepción. Además, atacó cada uno de los supuestos. En opinión de su grupo, la indicación terapéutica no era necesaria, ya que los avances científicos habían permitido que la vida de la madre nunca estuviese en peligro por razón de su embarazo. Se trataba, por tanto, de una circunstancia que en la práctica nunca se daba. También consideró que el concepto de salud era demasiado amplio y que, unido al hecho de que no se exigiesen plazos en la indicación terapéutica, implicaba que se estuviese llevando a cabo una ley de aborto libre. Esta misma consideración se hizo en relación al supuesto ético debido a la falta de control judicial en el mismo. Por último, el grupo popular criticó la indicación eugenésica por considerarla demasiado laxa, al no exigir la certeza de malformación fetal y hacer referencia únicamente a la probabilidad de que esto ocurriese.

El 30 de noviembre de 1983 el Senado rechazó la propuesta de veto así como el resto de las enmiendas. El texto fue aprobado sin modificaciones con 110 votos favorables, 45 en contra y 10 abstenciones. Dos días después, antes de que la Ley pudiese ser promulgada, el diputado de AP, José María Ruíz Gallardón, apoyado por 54 diputados, interpuso ante el Tribunal Constitucional un recurso previo de inconstitucionalidad contra el proyecto de despenalización del aborto. La consecuencia inmediata de esta acción fue el bloqueo de la reforma.

2. La resolución del Tribunal Constitucional.

El recurso previo de inconstitucionalidad, interpuesto por AP en diciembre de 1983, solicitaba al Tribunal los siguientes aspectos. Primero, que declarase que la totalidad del proyecto no era conforme a la Constitución, al vulnerar varios de sus artículos entre los que se encontraba el número 15 que hacía referencia al derecho a la vida y que debía extenderse

al no nacido¹⁹. Segundo, los recurrentes pedían la inconstitucionalidad de las indicaciones eugenésica y ética así como también del aborto en caso de que la continuación del embarazo repercutiese sobre la salud de la mujer. El supuesto terapéutico (vida de la madre) era considerado innecesario al tener cabida dentro de la eximente general de estado de necesidad. Finalmente, los diputados de AP solicitaban que el Tribunal aclarase varios de los términos utilizados en el proyecto, alegando que su imprecisión vulneraba el artículo 9.3 de la Constitución que garantiza el principio de seguridad jurídica.

El recurso fue resuelto en el plazo de 16 meses: el Tribunal no hizo pública su sentencia hasta el 11 de abril de 1985. Un mes antes de que la resolución definitiva saliese a la luz, se conoció la división que existía en el seno de esta institución²⁰. La mitad de los magistrados estaba a favor de declarar constitucional el proyecto mientras que la otra mitad consideraba que no ofrecía suficientes garantías jurídicas. El diario *El País* hizo referencia a las presiones a las que se había visto sujeto el Tribunal por parte de sectores antiabortistas. En esas mismas fechas, sin embargo, el Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, criticó duramente la posibilidad de que los magistrados redactasen una sentencia desfavorable. Declaró que si esto ocurría se acataría la decisión del Tribunal pero que ésta "sería propia del siglo XVIII" y que el Gobierno tendría que poner en marcha "la máquina de hacer indultos". Criticó la función del Tribunal, en caso de que se opusiese al proyecto, en estos términos: "Es increíble que las leyes más importantes de un Gobierno estén paradas por doce personas que no han sido elegidas por el pueblo. [...]. ¿Cómo es posible que doce señores no se puedan equivocar y 350 sí?". El propio Presidente del Gobierno, Felipe González, reiteró que, aun respetando la sentencia, el Gobierno indultaría a las mujeres que hubiesen abortado en caso de

¹⁹ Sentencia 53/1985, de 11 de abril de 1985, BOE nº 119, 18 de mayo de 1985. Además del artículo 15, los recurrentes consideraban que el proyecto violaba los siguientes: el artículo 1 (el concepto de "Estado social" no se consideraba compatible con "actuaciones supresoras de la vida de los no nacidos"); el artículo 10.2 (las normas relativas a los derechos fundamentales tienen que interpretarse de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los acuerdos internacionales. Estas normas fueron hechas referencia a que "todos tienen derecho a la vida". Al haber sido aprobadas antes de cualquier legalización del aborto, los recurrentes consideraban que su intención era prohibirlo); los artículos 39.2 y 39.4 (se requiere el consentimiento del padre); artículo 53 (el derecho a la vida de los no nacidos obliga a los poderes públicos a proteger la vida).

²⁰ Véase *El País*, 27 de marzo de 1983.

que el Tribunal considerase inconstitucional el proyecto²¹.

La resolución a la que llegó esta institución fue lo suficientemente ambigua como para que los sectores favorables y contrarios al aborto no supiesen si debían alegrarse o no por su contenido. Las reacciones fueron completamente contradictorias. De un lado, el diputado popular Ruiz Gallardón así como los grupos pro-vida dieron las gracias al Tribunal en nombre de los no nacidos²², mientras que el Ministro de Justicia se declaró relativamente satisfecho con el contenido de la sentencia y mostró su asombro ante la reacción optimista y agradecida de la oposición. Pero, ¿cuál había sido entonces la decisión del Tribunal? Resumiendo mucho, esta institución había declarado la constitucionalidad de las indicaciones al mismo tiempo que había exigido mayores garantías jurídicas en la redacción de los supuestos terapéutico y eugenésico.

Antes de entrar a analizar el contenido de la sentencia, es necesario conocer la distribución de votos en el Tribunal. Este se compone de doce miembros: cuatro de ellos son elegidos por el Congreso, cuatro por el Senado, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial. Las dos cámaras designan a los jueces constitucionales por mayoría cualificada de tres quintos, por lo que los nombramientos son producto de amplios acuerdos entre las principales fuerzas políticas. Los miembros son designados por un período de nueve años y se renuevan por tercios cada tres. Dado que el Tribunal inició sus funciones en 1980, la primera renovación se produjo en 1983, cuando los magistrados elegidos por los diputados fueron confirmados en su cargo²³.

La sentencia recibió el respaldo únicamente de la mitad de los magistrados: seis de los doce miembros emitieron un voto particular por considerar que el proyecto de despenalización era absolutamente conforme a la Constitución y que, por tanto, no requería mayores garantías jurídicas. La situación de empate fue resuelta por el voto de calidad del Presidente, Manuel

²¹ Véase *El País*, 29 de marzo de 1983. Felipe González declaró: "Yo tengo que tomar la decisión cuando al consejo de ministros llegan sentencias condenatorias a mujeres que han abortado, casi siempre con informes favorables al indulto de la propia sala o del fiscal. Moralmente se me plantea mandar a la cárcel o a casa a una mujer con cinco hijos que ha abortado el sexto, o en otros casos a una chica de diecisiete años: yo desde luego la mando a casa".

²² *El País*, el 12 de abril de 1983.

²³ Los primeros miembros fueron nombrados el 15 de febrero de 1980 y el Tribunal empezó a funcionar el 15 de julio de ese mismo año. Véase L. Favoreu, *Los Tribunales Constitucionales*. (Barcelona: Ariel, 1994), p. 114.

García Pelayo, que había sido elegido por el Senado con el consenso de la UCD y el PSOE²⁴. Hay que destacar que la división entre magistrados no fue partidista. Los otros cinco miembros que dieron su aprobación a la sentencia fueron los siguientes²⁵: Gloria Begué, elegida por el Senado; Angel Escudero del Corral, elegido por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ); Rafael Gómez Ferrer, elegido por el Gobierno de la UCD; Francisco Pera Vedaguer, elegido por el CGPJ; y Antonio Truyol, elegido por el Congreso de los Diputados. Los seis magistrados que se mostraron disconformes con la sentencia fueron: Jerónimo Arozamena, elegido por el Gobierno UCD; Luis Díez-Picazo, elegido a propuesta de la UCD en el Senado; Francisco Tomás y Valiente, elegido por el Congreso de los Diputados a propuesta del PSOE; Angel Latorre Segura, elegido por el Senado a propuesta del PSOE; Manuel Díez Velasco, elegido por el Congreso a propuesta del PSOE; Francisco Rubio Llorente, elegido por el Congreso a propuesta de la UCD.

La sentencia del Tribunal Constitucional trata cuatro aspectos: el conflicto entre los derechos de la mujer frente a los intereses del no nacido; la aclaración de determinados conceptos utilizados en el proyecto; la constitucionalidad de las indicaciones; y, por último, los elementos requeridos para garantizar la protección del feto²⁶.

Respecto al primer aspecto, el Tribunal establece, en contra de lo que había aducido AP, que el feto no es titular del derecho a la vida, pese a que la vida del no nacido sea un bien jurídico protegido por el artículo 15 de la Constitución. De ahí se deduce la obligación del estado tanto de abstenerse de interrumpir el proceso de gestación como de establecer un sistema que defienda y proteja de forma efectiva esa vida. Sin embargo, la protección de la vida del no nacido está sujeta a limitaciones como consecuencia de los derechos de los que

²⁴ J.I. Lacasta Zabalza y A. Serrano González, "El Tribunal Constitucional ante los derechos de la mujer. Consideraciones sobre un equilibrio inestable", *Revista Vasca de Administración Pública*, 12 (1985), pp. 155-175.

²⁵ *El País*, 12 de abril de 1985.

²⁶ El primero se analiza en los Fundamentos de 1 a 9; el segundo en el Fundamento 10; el tercero en el Fundamento 11 y el último en el Fundamento 12. Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE, n°119, 18 de mayo de 1985. La sentencia ha sido, por ejemplo, en F. Fernández Segado, *El sistema constitucional español*. (Madrid: Dykinson, 1992); J. de Esteban y P. González Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional español*. (Madrid: Universidad Complutense, 1993), pp. 28 y ss. También, J. Pérez Royo, "Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra las Leyes Orgánicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6 17 (1986), pp. 137-179; 159-162; J.I. Lacasta Zabalza y A. Serrano González, "El Tribunal Constitucional ante los derechos de la mujer. Consideraciones sobre un equilibrio inestable", *Revista Vasca de Administración Pública*, 12 (1985), pp. 155-175.

goza la mujer. Entre ellos, se encuentran no sólo su derecho a la vida sino también su propia dignidad²⁷. Consecuentemente, el aborto es contemplado como una situación de conflicto que no puede resolverse dando absoluta prioridad ni a los derechos de la mujer ni a la vida en desarrollo. Por ello, el interprete constitucional debe decidir los supuestos y las condiciones en las que prevalece uno frente al otro²⁸.

En cuanto a la definición de conceptos, el Tribunal niega que se hubiese vulnerado el principio de seguridad jurídica, tal y como habían argumentado los recurrentes. De hecho, se considera que las definiciones que se ofrecen en la sentencia son las únicas posibles. Estas se hacen en relación a los supuestos terapéutico y eugenésico. En el primer caso, la sentencia determina que el término "necesario" (en referencia a que el aborto terapéutico solo puede realizarse cuando sea necesario para salvar la vida de la mujer o evitar un daño a su salud) tiene que entenderse en el sentido de que el conflicto entre la vida en desarrollo y la vida y salud de la madre no se puede solucionar de otra forma. Por otro lado, el adjetivo "grave" (en referencia al grave peligro para la salud) significa que se puede producir una disminución importante de la salud y con permanencia en el tiempo. Además, el Tribunal considera que el término salud implica la dimensión física y psíquica. En el caso de la indicación eugenésica, el término "probable" (en relación a la probabilidad de que se produzca una malformación fetal) significa que tiene que haber una "razonable presunción de verdad"²⁹. Finalmente, la sentencia considera que el concepto "grave" (con respecto a la malformación fetal) significa que la tara ha de ser profunda y permanecer en el tiempo.

En tercer lugar, la sentencia declara la constitucionalidad de los tres supuestos del proyecto. La indicación terapéutica se justifica, primero, por no poder penalizar a la mujer a la hora de defender su derecho a la vida y, segundo, por no poder exigirle que su salud quede afectada a consecuencia del embarazo. Por otro lado, el Tribunal considera que tampoco se puede exigir a la mujer que soporte las consecuencias del acto de violación, al lesionar su dignidad y los derechos relacionados con la misma. Finalmente, el aborto eugenésico es

²⁷ El Tribunal establece que la dignidad de la mujer está "vinculada con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10), los derechos a la integridad física y moral (art. 15), a la libertad de ideas y creencias (art. 16), al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1)". Fundamento 8. Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE, nº119, 18 de mayo de 1985.

²⁸ Fundamento 9. Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE nº119, 18 de mayo de 1985.

²⁹ Fundamento 10. Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE nº119, 18 de mayo de 1985.

conforme a la Constitución: el Tribunal estima que no se puede obligar a la mujer a proseguir su embarazo en caso de malformación fetal y menos dadas las deficientes prestaciones sociales y estatales existentes.

Por último, el aspecto más relevante y polémico de la sentencia es aquél en el que se establece que el proyecto no ofrece suficientes garantías a la protección de la vida del no nacido. En concreto, el Tribunal critica dos omisiones por parte del legislador. Primero, el hecho de que no estableciese suficientes elementos que garantizasen la comprobación (o el control) de las indicaciones terapéutica y eugenésica (se considera que la denuncia es suficiente para comprobar que ha tenido lugar la violación). Segundo, el hecho de que no se previera que el estado no podía desentenderse de la realización de los abortos. Partiendo de estas consideraciones, el Tribunal señala expresamente aquellos elementos mediante los cuales el legislador alcanzaría una defensa aceptable del feto. Estos son los siguientes:

- (i) Se requiere que un médico especialista compruebe que la continuación del embarazo vaya a afectar a la vida o salud de la madre (el proyecto contemplaba este requisito únicamente en la indicación eugenésica).
- (ii) Las comprobaciones por parte de los especialistas deben hacerse con anterioridad a la realización de la operación, tanto en la indicación terapéutica como en la eugenésica.
- (iii) Los abortos tienen que realizarse en centros públicos o privados autorizados al efecto.

Por último, el Tribunal estima que en caso de que no se cumplan estos requisitos, el legislador puede decidir excluir a la mujer de responsabilidad penal. Es decir, se permite que la ley no penalice a la mujer cuando no se respeten estos aspectos.

En los votos particulares, los magistrados disidentes criticaron principalmente los requisitos dirigidos a garantizar la protección del no nacido que exigía la sentencia. Si bien en ésta se señalaba que el legislador podría optar por otras soluciones dentro del marco constitucional, también se decía que el Tribunal podía indicar las modificaciones que permitiesen la prosecución de la tramitación por el Parlamento. Los magistrados que no se adhirieron a la mayoría opinaron que ésta era una interpretación errónea de las funciones del

Tribunal Constitucional. Esta institución -argumentaron- debía indicar los aspectos de un proyecto que eran contrarios a la Constitución pero en ningún caso podía hacer adiciones al texto en cuestión, o incluso señalar al poder legislativo lo que tenía que añadir. Y esto era precisamente lo que había hecho el Tribunal al incluir en su sentencia los requisitos necesarios para la realización de los abortos, entrando de esta forma en el contenido de la puesta en práctica de la política. Tal y como señaló uno de los magistrados:

Me resulta muy difícil entender, constitucionalmente, que una conducta sea punible o deje de serlo por el número de médicos intervinientes o por el lugar en que se realice [...] ³⁰.

Todos los magistrados disidentes coincidieron en esta crítica. Algunos, sin embargo, fueron más explícitos en sus afirmaciones y acusaron al Tribunal Constitucional de invadir las funciones del poder legislativo y de hacer "decisionismo judicial" ³¹. Este fue el caso de los magistrados Tomás y Valiente, Latorre, Díez Velasco y Rubio Llorente, que se expresaron de esta forma ³²:

La jurisdicción constitucional es negativa, puede formular exclusiones o vetos sobre los textos a ella sometidos. Lo que no puede hacer es decirle al legislador lo que debe añadir a las Leyes para que sean constitucionales. Si actúa así, y así ha actuado en este caso este Tribunal, se convierte en un legislador positivo (Tomás y Valiente).

Estas previsiones [en relación a los requisitos mencionados] suponen, a nuestro juicio, que el Tribunal Constitucional asume la función de introducir enmiendas en los proyectos de Ley (Latorre y Díez Velasco).

³⁰ Voto particular de Díez-Picazo. Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE nº119, 18 de mayo de 1985.

³¹ Véase el voto particular de Tomás y Valiente en el que utiliza este término. Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE nº119, 18 de mayo de 1985.

³² Latorre y Díez Velasco firmaron conjuntamente el mismo voto particular. Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE nº119, 18 de mayo de 1985.

Las razones de mi disenso pueden resumirse en el simple juicio de que con esta decisión la mayoría traspasa los límites propios de la jurisdicción constitucional e invade el ámbito que la Constitución le reserva al legislador; vulnera así el principio de separación de poderes, inherente a la idea de Estado de derecho y opera como si el Tribunal Constitucional fuese una especie de tercera cámara, con facultades para resolver sobre el contenido ético o la oportunidad política de las normas aprobadas por las Cortes Generales (Rubio Llorente).

En el último capítulo trato con mayor atención la figura del recurso previo y sus efectos. En lo que sigue, analizo las consecuencias políticas inmediatas de la resolución del Tribunal. Hay que señalar que contrariamente a lo que se podía esperar, la sentencia no abrió un debate entre los partidos políticos sobre la invasión por parte del Tribunal del poder legislativo o sobre las funciones que correspondían constitucionalmente a cada una de estas instituciones. No hubo ningún comentario ni por parte del Gobierno ni de ningún partido político sobre lo que había ocurrido en el seno del Tribunal. Por lo que he podido observar, sólo dos diputados socialistas hicieron algún comentario al respecto, pero únicamente el día después de darse a conocer la resolución. Pablo Castellanos señaló que a la sentencia "le [sobraban] contenidos políticos" y Francisco Granados se refirió en estos términos a las consecuencias negativas de la estrategia de AP de recurrir al Tribunal Constitucional:

El Gobierno puede verse convertido en un lebrele obediente del Tribunal e imponer esta obediencia al Congreso y al Senado. Si las cámaras van a estar supeditadas por estos métodos al grupo mayoritario de la oposición, el futuro es problemático. España no va a cambiar o sólo lo hará superficialmente³³.

3. El segundo debate parlamentario (24 de abril-27 de junio de 1985).

Tras la sentencia, el debate entre las fuerzas políticas se centró exclusivamente en el

³³ *El País*, 12 de abril de 1985.

procedimiento a seguir para la tramitación de la ley. Entre los socialistas se barajaron dos posibilidades: que o bien el Gobierno o bien el grupo parlamentario formularan un nuevo proyecto, iniciando otro proceso parlamentario³⁴; y que se mantuviese el texto ya elaborado introduciendo únicamente aquellas enmiendas que fuesen necesarias para alcanzar la plena constitucionalidad de la futura legislación³⁵. Esta última vía era una propuesta del Presidente del Congreso, el socialista Gregorio Peces-Barba. La principal ventaja que ofrecía frente a la otras opciones era que iba a permitir cerrar el debate general sobre el aborto, tanto sobre su constitucionalidad como sobre la conveniencia de la despenalización. Este era, por tanto, el procedimiento más rápido para la aprobación de la ley. El Vicepresidente, Alfonso Guerra, se mostró a favor de lo que se llamó "el método Peces-Barba"³⁶. También lo hizo la directora del Instituto de la Mujer, Carlota Bustelo que destacó la urgencia de solucionar la grave situación en la que se encontraban muchas mujeres como consecuencia de la penalización del aborto³⁷.

La primera reacción de AP fue oponerse a la propuesta del Presidente del Congreso, pues su aceptación suponía renunciar a la presentación de enmiendas que defendiesen los principios del partido, como el derecho a la vida del no nacido³⁸. La fuerza política de derecha estaba a favor de que el Gobierno elaborase un nuevo proyecto. Si no se hacía, AP amenazaba con ausentarse de la Comisión de Justicia que debía introducir las modificaciones necesarias e incluso no descartaba un nuevo recurso ante el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, una semana después de que el Tribunal alcanzase la decisión y dos días antes de la publicación de la sentencia, AP acepta la fórmula de Peces-Barba. El acuerdo tuvo lugar entre el portavoz del grupo popular, Herrero de Miñón, y el Presidente del Congreso. La coalición de derecha no ofreció ninguna explicación de lo ocurrido. Sin embargo, este suceso es relevante en la medida en que marca el inicio de lo que luego ha sido una evolución

³⁴ Se mostró a favor de esta opción el asesor del Ministro de Justicia, Joaquín García Murillo. *El País*, 13 de abril de 1985.

³⁵ *El País*, 13 de abril de 1985.

³⁶ *El País*, 13 de abril de 1985.

³⁷ *El País*, 13 de abril de 1985.

³⁸ Véanse las declaraciones de Herrero de Miñón, *El País*, 13 de abril de 1985. También la nota hecha pública tras la reunión de la ejecutiva de AP en *El País*, 16 de abril de 1985.

en la posición oficial del partido ante el aborto que culmina cuando en 1989 acepta la ley socialista³⁹. En aquel momento, la aceptación del procedimiento propuesto por Peces-Barba se tradujo en una oposición menos radical ante el aborto, como claramente se vio en las intervenciones de los populares en los segundos debates parlamentarios. Por ahora, sin embargo, voy a intentar aclarar el cambio de AP en relación al procedimiento a seguir que implicó una primera renuncia a la posición frontal que venía haciendo el partido.

La sentencia del Tribunal Constitucional coincidió con la publicación de una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas en la que se ponía de manifiesto la importante evolución de las posiciones de los electores encuestados ante el aborto y, de manera específica, las actitudes del electorado de AP. Como se puede observar en la siguiente tabla, frente a los datos de la encuesta de 1983, en la que las personas que habían respondido tener intención de votar al partido de derecha se habían manifestado mayoritariamente en contra de cada una de las indicaciones, en el año 1985 la mayoría de los encuestados con intención de votar a AP estaban a favor de los tres supuestos de despenalización⁴⁰.

Tabla 5.1. Evolución de las actitudes ante el aborto en diferentes supuestos según recuerdo de voto a AP (en porcentajes).

	1983	1985
Indicación terapéutica (salud física y psíquica)	40	57
Indicación terapéutica (vida)	44	62
Indicación eugenésica	40	56

Fuente: Estudio 1749, (CIS).

No cabe duda de que el propio contenido de la sentencia, que, como he señalado, se hizo pública dos días antes de que AP aceptase la propuesta de Peces-Barba, incitó también a una revisión de la posición del partido ante el aborto. Para AP, el aspecto más relevante de la

³⁹ *El País*, 13 de octubre de 1989.

⁴⁰ Agradezco a Julián Santamaría haberme hecho notar la evolución del electorado de AP ante el aborto y como esto pudo provocar una revisión de la posición del partido.

resolución era la negación de que el no nacido fuese titular del derecho a la vida, ya que ello obligaba a replantear el uso de ese argumento en el debate político⁴¹. Con todo, a mi entender la verdadera razón del cambio de AP fue descubrir que sus electores eran en su mayoría más favorables al aborto que el propio partido. La sentencia, como expongo más adelante, sirvió sobre todo de aval a la hora de justificar la nueva posición ante este asunto⁴².

Tras una serie de discusiones entre las fuerzas políticas sobre los detalles del procedimiento, el Congreso alcanzó un acuerdo con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, por el que se decide tramitar con urgencia el proyecto de ley de forma que fuese aprobado para el mes de junio. El elemento más relevante del acuerdo era la obligación de que todas las enmiendas que se presentasen tuviesen como objetivo cumplir con la sentencia. Por tanto, no se admitía ninguna propuesta de cambio dirigida a ampliar o restringir los casos de despenalización. El Parlamento no iba a reabrir el debate moral sobre el aborto sino que su misión iba a consistir en cumplir con lo que había dictado el Tribunal Constitucional. De ahí que las discusiones no se iniciasen en el Pleno, como es habitual, sino en la Comisión de Justicia e Interior que debía modificar, mediante la introducción de las enmiendas necesarias, el texto sobre el aborto.

El trabajo en la Comisión del Congreso tiene lugar el 14 de mayo de 1985. Todos los grupos parlamentarios presentaron enmiendas que justificaron alegando que respondían a lo establecido en la sentencia. Sin embargo, la resolución del Tribunal permitía un cierto margen de autonomía, pues tanto las modificaciones más proabortistas como las menos tenían cabida en la sentencia.

Las enmiendas que merecen mayor atención son las del grupo socialista ya que, dada la mayoría absoluta del PSOE, fueron las únicas aprobadas en el Congreso. El partido proponía introducir aquellos requisitos que según el Tribunal eran necesarios para garantizar la protección efectiva del no nacido. Recuérdese que éstos eran reforzar la comprobación de los supuestos terapéutico y eugenésico (mediante dictamen emitido por un especialista con

⁴¹ Respecto al cambio de postura de AP, Ledesma hace la siguiente afirmación: "Ellos [los populares] hacen la oposición hasta que el Tribunal Constitucional dice que con estos retoques es constitucional. Y, quizás convencidos de que era así, abandonan esa lucha, iniciando un proceso ideológico que se pone de manifiesto en las últimas elecciones".

⁴² Por último, hay que destacar que en el mismo período, el Ministerio de Justicia lleva a cabo una serie de reformas (por ejemplo, sobre adopción), que habían sido defendidas por el principal partido de la oposición. Ledesma considera que estas reformas contribuyeron a la revisión de la posición ante el aborto en el seno de AP.

anterioridad a la intervención) y requerir que las operaciones se llevasen a cabo en centros autorizados. Por otro lado, el PSOE había recogido alguna de las varias sugerencias y aclaraciones que figuraban en la sentencia. A continuación reproduzco el texto del proyecto. Las partes en negrita se corresponden con las enmiendas propuestas por el grupo socialista.

No será punible el aborto practicado por un médico o bajo su dirección, en centro o establecimiento sanitario, público o privado, acreditado y con consentimiento expreso de la mujer embarazada, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que sea necesario para evitar un grave peligro para la vida o la salud física o psíquica de la embarazada y así conste en un dictamen emitido con anterioridad a la intervención por un médico de la especialidad correspondiente, distinto de aquel por quien o bajo cuya dirección se practique el aborto.
2. Que el embarazo sea consecuencia de un hecho constitutivo de delito de violación del artículo 429, siempre que el aborto se practique dentro de las doce primeras semanas de gestación y que el mencionado hecho hubiese sido denunciado.
3. Que se presuma que el feto habrá de nacer con graves taras físicas o psíquicas, siempre que el aborto se practique dentro de las veintidós primeras semanas de gestación y que el dictamen, expresado con anterioridad a la práctica del aborto, sea emitido por dos especialistas de centro o establecimiento sanitario, público o privado, acreditado al efecto, y distintos de aquel por quien o bajo cuya dirección se practique el aborto⁴³.

Además de lo señalado, el grupo socialista propuso añadir un último párrafo en el que se especificase que, en la indicación eugenésica, no se penalizara a la mujer por el incumplimiento de los requisitos, es decir, por el hecho de que el aborto no se realizase en centros acreditados y no se hubiesen emitido los dictámenes⁴⁴. Esta enmienda encontraba

⁴³ Los cambios propuestos por el grupo parlamentario socialista constaban en cuatro enmiendas. Comisiones, CDI, II Legislatura, 14 de mayo de 1985.

⁴⁴ La enmienda era como sigue: "En los casos previstos en el número anterior, no será punible la conducta de la embarazada aún cuando la práctica del aborto no se realice en un centro público o privado acreditado o no se hayan emitido los dictámenes médicos exigidos". Comisiones, CDI, II Legislatura, 14 de mayo de 1985.

también fundamento en una observación similar realizada por el Tribunal Constitucional. El grupo socialista no propuso ningún cambio a la indicación ética pues era la única que no había recibido objeciones por parte de los magistrados.

Como ya he señalado, la sentencia era lo suficientemente ambigua como para permitir a los partidos un cierto margen de maniobra. Esto quedó claramente reflejado no solo en las enmiendas que presentaron los distintos grupos parlamentarios sino también en las acusaciones que desde el centro-derecha y la derecha se hicieron al PSOE, en cuanto que se consideró que intentaba recoger las observaciones del Tribunal que permitían diseñar una ley en la que tuviesen cabida una mayor número de abortos. En una de sus intervenciones, Ruiz Gallardón expresó lo que defendían todos los grupos situados entre el centro y la derecha del espectro político:

Pueden darse dos maneras de cumplir con la sentencia. La primera de ellas, la que ha escogido el Grupo Parlamentario Socialista [...] se inclina simplemente por la adición, supresión o modificación de determinados términos del primitivo proyecto de ley, con lo cual se produce el efecto, que sin duda todos deberíamos rechazar, y que es la creación de ese enorme monumento a la hipocresía que va a suponer que un proyecto de ley ya restringido y para solo tres supuestos, pueda en la práctica transformarse por vía de una mala ejecución de una sentencia del Tribunal Constitucional en la excusa, pretexto o camino indirecto para la producción masiva de abortos [...] ⁴⁵.

Las objeciones que se hacían a las enmiendas socialistas eran las siguientes⁴⁶. Primero, se reprochaba el uso de la expresión "centros acreditados" ya que la sentencia utilizaba la palabra "autorizados" que se consideraba menos laxa. Segundo, se criticaba el haber añadido los calificativos "física y psíquica" a la palabra salud, no porque fuese en contra de los dictaminado por el Tribunal, sino porque de todas las aclaraciones que había hecho esta institución los socialistas solo habían recogido ésta (omitiendo, por tanto, la definición de

⁴⁵ Pleno, CDI, II Legislatura, 28 de mayo de 1985. En esta misma línea, véanse las intervenciones de diputados de otros grupos parlamentarios: del diputado Xicoy (CiU), Pleno, CDI, II Legislatura, 14 de mayo de 1985 y de Císneros (UCD), Pleno, CDI, II Legislatura, 28 de mayo de 1985.

⁴⁶ Véase la intervención de Xicoy, Pleno, CDI, II Legislatura, 14 de mayo de 1985.

conceptos como "grave" que hubiese otorgado claramente un sentido menos proabortista al proyecto). También se oponían al uso de la expresión "especialistas *de* centros sanitarios" ya que el Tribunal hacía referencia a que los dictámenes debían hacerse "*en* centros sanitarios". Consideraban que esta diferencia era importante porque cualquier especialista adscrito a un centro podía emitir el dictamen sin tener que hacerlo necesariamente en un establecimiento con el material adecuado. Por último, se criticó el uso de la expresión "bajo su dirección" pues suponía que la intervención pudiese realizarse por cualquier persona ajena a la medicina, con tal de que la operación fuera dirigida por un médico.

El margen de maniobra que otorgaba la sentencia del Tribunal quedó también reflejado en el contenido de las enmiendas del grupo popular que, aun encontrando fundamento en la misma, tenían un carácter muy distinto. Las enmiendas de AP se dividían entre aquellas que tenían un fundamento directo en observaciones concretas de la sentencia y aquellas que no hacían referencia a ningún aspecto mencionado por el Tribunal pero que encontraban justificación en la afirmación de que "el legislador es perfectamente libre de determinar cómo se va a cumplir esta obligación [de protección del no nacido]"⁴⁷. Las enmiendas que recogían aspectos específicos de la sentencia solicitaban incorporar alguna de las aclaraciones del Tribunal:

- * El calificativo "grave" en la indicación terapéutica debía significar que el peligro no podía solucionarse de otro modo.
- * En el supuesto eugenésico, el dictamen debía especificar la importancia de la malformación fetal y su permanencia en el tiempo.

Por otro lado, las enmiendas del grupo popular que solo encontraban un fundamento indirecto en la sentencia eran las siguientes:

- * Exigir de forma general que el médico que practicara la operación no fuese objetor y que fuese especialista.
- * Hacer obligatorio el asesoramiento y la disuasión a la mujer embarazada

⁴⁷ Véase la intervención de Ruíz Gallardón. Comisiones, CDI, II Legislatura, 14 de mayo de 1985.

(incorporando también un plazo de reflexión de una semana).

- * Pedir que, en el supuesto ético, fuese obligatorio hacer la denuncia justo después de la violación y nunca 48 horas más tarde.

- * Exigir que el médico remitiese un informe al juez en el que constasen todos los detalles del proceso, de forma que se abriese un sumario en caso de que no se hubiese no se hubiese cumplido con lo indicado en la ley.

Como ya he indicado, la Comisión de Justicia e Interior aprobó únicamente las enmiendas del grupo socialista. El 28 de mayo de 1985 tuvo lugar el debate en el Pleno del Congreso. El PSOE no presentó ninguna enmienda y los otros grupos parlamentarios mantuvieron posiciones similares a las que habían sostenido durante la discusión en la Comisión del Congreso.

Lo más curioso es el cambio de actitud de AP en este segundo debate. Recuérdesse que durante la primera discusión AP se había visto en la obligación no sólo de justificar la presentación de enmiendas parciales, sino también de establecer mecanismos que impidiesen cualquier acusación de que el partido se identificaba con el espíritu de las mismas. Sin embargo, en esta segunda fase la coalición de derecha encontró respaldo en la propia sentencia. La consecuencia fue que los diputados de AP presentaron enmiendas de grupo (y no individuales) tanto en la Comisión como en el Pleno. Igualmente, los diputados no tuvieron que abstenerse en la votación y pudieron mostrarse a favor de las mismas. Otra consecuencia importante fue que no se volvieron a producir las divisiones respecto a la conveniencia o no de presentar enmiendas. Incluso los parlamentarios más reacios al aborto se sintieron libres de presentar enmiendas, debido al respaldo que les otorgaba el Tribunal. En lo que sigue reproduzco las palabras del senador popular que defendió las enmiendas de su grupo en el Pleno del senado ya que refleja perfectamente la nueva situación:

Me interesa hacer constar [...] que no hubiera aceptado en el primer trámite de la ley defender estas enmiendas que pudieran interpretarse como que parcialmente admitamos el aborto. Si lo hago ahora es porque la labor que estamos haciendo es un poco especial. Estamos ejecutando una sentencia [...], estamos [cumpliendo] el mandato del

tribunal constitucional⁴⁸.

En definitiva, para un partido que decía defender un principio inquebrantable, la resolución del Tribunal sirvió de aval a la hora proponer modificaciones al proyecto que sólo eran de carácter parcial. Tal y como señaló Ruiz Gallardón:

El Grupo Parlamentario Popular [...] mantiene su más absoluta repulsa [al aborto] desde un punto de vista ideológico, político y doctrinal. Pero ahora, Señorías, no estamos en este trance: ahora [...] estamos en el trance de cumplimiento de una sentencia que nosotros nos vemos obligados a cumplir porque nos sometemos en este trámite [...] al criterio de constitucionalidad que nos marca el más alto Tribunal⁴⁹.

AP, además de justificar sus enmiendas basándose en la sentencia del Tribunal Constitucional, mantuvo una posición ambigua en comparación con la que había sostenido durante el primer debate parlamentario. La ambigüedad consistió en que a la vez que el partido defendía el derecho a la vida del no nacido, se mostraba dispuesto a aceptar no la despenalización del aborto pero sí un sistema de eximentes en el que en determinadas situaciones no se penalizase a la mujer por no poderle exigir la continuación del embarazo. AP no precisó si estas circunstancias coincidían con las indicaciones del proyecto socialista pero por las intervenciones realizadas se puede deducir que incluían, desde luego, no solo el supuesto terapéutico sino también el ético⁵⁰. Recuérdese que éste era el modelo que defendían el PNV y algunos diputados de la coalición CiU.

La diferencia respecto al método de la despenalización radica en que cada caso de aborto debe ser examinado por un juez, de forma que si no se ajusta a la ley se abre el sumario correspondiente. Es evidente que este modelo es menos proabortista, pero aun así implica una aceptación de la interrupción voluntaria del embarazo y, por tanto, aunque sea compatible con la valoración de la vida en desarrollo no lo es con la defensa de que el no nacido tiene derecho

⁴⁸ Intervención de Sierra Herrera. Pleno SE, II Legislatura, 25 de junio de 1985.

⁴⁹ Pleno, CDI, II Legislatura, 28 de mayo de 1985.

⁵⁰ Véase la intervención de Ruiz Gallardón. Pleno, CDI, II Legislatura, 28 de mayo de 1985; también la intervención de Guerra Zunzunegui, Pleno, SE, II Legislatura, 25 de junio de 1985.

a la vida. Esta posición suponía una novedad. En palabras de Ruiz Gallardón:

Nosotros no somos partidarios en absoluto de la despenalización específica de ninguno de los supuestos [...]. Cosa distinta es que, examinado caso por caso, judicializado el tema, no seamos partidarios de introducir el capítulo correspondiente de las eximentes. [...] La no exigibilidad de otra conducta [...] es la razón última que utiliza el Tribunal Constitucional para determinar el sentido de su sentencia⁵¹.

El Pleno de Congreso rechazó todas las enmiendas presentadas y aprobó el texto sin añadir ninguna modificación a los cambios que ya habían sido introducidos por la Comisión de Justicia e Interior. El día 30 de mayo el Pleno aprobó la totalidad del proyecto: 195 diputados votaron a favor, 80 en contra y 14 se abstuvieron.

El 14 de junio se inició la discusión parlamentaria en la Comisión de Justicia del Senado. El grupo socialista presentó una enmienda que debía añadir un párrafo a la indicación terapéutica y que defendía no exigir ni el dictamen médico, ni el consentimiento expreso de la mujer en caso de riesgo vital para la gestante⁵². De nuevo, la justificación de la misma estaba en la sentencia del Tribunal Constitucional y, en concreto, en la afirmación de que había que proteger sin condiciones a la mujer embarazada cuando estuviese en peligro su vida. De todas las enmiendas presentadas en la Comisión de Justicia, la única que fue aprobada fue la socialista. Sin embargo, los demás grupos parlamentarios volvieron a presentarlas en el Pleno del Senado que celebró su sesión el 25 de junio de 1985.

El grupo parlamentario popular mantuvo una posición similar a la que había sostenido en el Congreso: presentó enmiendas parciales al proyecto justificándolas con el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional y defendió el derecho a la vida del no nacido a la vez que se mostró partidario de un sistema de eximentes. Sin embargo, en este último debate hubo una última novedad por parte de AP. Esta fue la propuesta de vetar el proyecto. Las

⁵¹ Pleno, CDI, II Legislatura, 28 de mayo de 1985. Véase también la intervención del portavoz del grupo popular en el Senado, en la que afirmó: "Lo ideal [...] es que se hubiese introducido dentro de las eximentes algunas de las modificaciones que ahora vienen en la modificación del artículo 417 bis del Código Penal, como podría ser, por ejemplo, el caso de violación [...]". Pleno, SE, II Legislatura, 25 de junio de 1985.

⁵² La enmienda era como sigue: "En caso de urgencia por riesgo vital para la gestante, podrá prescindir del dictamen y del consentimiento expreso". Comisiones, SE, II Legislatura, 14 de junio de 1985.

razones fueron no sólo la oposición a la reforma sino también el considerar que las enmiendas introducidas por los socialistas no cumplían con las exigencias del Tribunal en lo que se refería a la protección del feto⁵³. De nuevo, AP volvía a resaltar que el proyecto, tal y como estaba redactado, iba a permitir la realización de todo tipo de abortos. Opinión, por otro lado, que compartían el grupo centrista, el PNV y alguno de los diputados de CiU.

La despenalización del aborto, con la última enmienda socialista, se aprobó con el voto favorable de 132 senadores, con el voto en contra de 35 y con la abstención de otros 6. El día 27 de junio, se remitió el proyecto al Congreso para que se manifestase sobre el cambio introducido en el senado. En la votación final del texto completo, 193 diputados votaron a favor, 56 se mostraron contrarios al mismo y 8 se abstuvieron. La Ley fue promulgada el 5 de julio de 1985.

4. La formulación de las normas sobre la puesta en práctica de la política.

A diferencia de la legislación sobre el aborto aprobada por el Parlamento italiano, que regulaba la puesta en práctica de la política, el artículo 417 bis no hacía mención al desarrollo que debía tener la interrupción voluntaria del embarazo en la red sanitaria. En concreto, los legisladores habían omitido la regulación de dos cuestiones esenciales para la aplicación de la ley: las condiciones bajo las cuales el personal sanitario podría oponerse a la realización de abortos por motivos de conciencia y las características de los centros en los que se iban a practicar las operaciones.

Como he señalado en el primer capítulo, la sentencia de 1985 reconocía el derecho a la objeción de conciencia en virtud del artículo 16.1 de la Constitución española, en el que se garantiza la libertad religiosa e ideológica. Este derecho puede ser ejercido independientemente de que el Estado decidiese formular o no su regulación⁵⁴. Por otro lado, la Ley aprobada hacía referencia, siguiendo las indicaciones del Tribunal Constitucional, a que los abortos debían practicarse en centros sanitarios públicos o privados acreditados pero no precisaba qué

⁵³ Véase la intervención del senador Fernández Fernández-Madrid. Pleno, SE, II Legislatura, 25 de junio de 1985.

⁵⁴ Fundamento 14. Sentencia 53, 11 de abril de 1985, BOE nº119, 18 de mayo de 1985.

condiciones eran necesarias para obtener la acreditación.

Al poco tiempo de la promulgación de la Ley del aborto, el Ministerio de Sanidad y Consumo elaboró las normas sobre objeción de conciencia y sobre centros acreditados. La cuestión del personal sanitario objetor se reguló mediante una circular ministerial en la que se indicaban las circunstancias y modalidades de la objeción. Por otro lado, la cuestión de la práctica del aborto en establecimientos sanitarios se abordó en un primer momento con la Orden ministerial del 31 de julio de 1985, que quedó finalmente derogada por el Real Decreto del 21 de noviembre de 1986⁵⁵. En lo que sigue, trato estos aspectos.

La circular del Ministerio de Sanidad no regulaba únicamente la objeción de conciencia sino que incluía además información de carácter general sobre la interrupción voluntaria del embarazo⁵⁶. Se trataba, en realidad, de un documento de carácter interno en el que se ofrecían una serie de instrucciones pero que por su naturaleza no requirió publicación en el Boletín Oficial del Estado. Tal y como desde distintos medios se sugirió, el Ministerio trataba de evitar que se produjese una nueva batalla legal en torno a esta cuestión, en la medida en que la principal institución que agrupaba a los protagonistas encargados de poner en práctica la política, la Organización Médica Colegial (OMC), había mostrado desde el inicio una oposición radical al aborto⁵⁷. En febrero de 1983, la OMC hizo público un documento en el que se rechazaba el proyecto de despenalización. En la presentación del mismo, el presidente de la organización, Ramiro Rivera, declaró que cualquier médico que practicara un aborto estaría en contra de los principios de deontología médica pues desde el punto de vista científico el inicio de la vida humana ocurría en el momento de la fecundación⁵⁸.

⁵⁵ Orden 31 de julio de 1985 sobre la práctica de abortos en centros o establecimientos sanitarios (Ministerio de Sanidad y Consumo), nº184; Real Decreto 21 noviembre de 1986, nº 2.409/1986 (Ministerio de Sanidad y Consumo). Aborto. Centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo.

⁵⁶ Véase el artículo firmado por el Subsecretario de Sanidad, Carlos Hernández Gil, en el que describe el contenido de la circular. *El País*, 15 de agosto de 1985.

⁵⁷ Véanse las declaraciones de Matilde Fernández, responsable del departamento de la mujer de UGT en *El País*, 7 de agosto de 1985; véase también la editorial de *El País*, 9 de agosto de 1985.

⁵⁸ *El País*, ABC y *El Periódico*, 22 de febrero de 1983.

El único colegio que se desmarcó del Consejo General de Médicos fue el de Barcelona que consideró que no se podía discriminar a un médico por decidir si practicar o no un aborto. Por otro lado, tal y como señaló el presidente del Colegio de Médicos de Barcelona, Ramón Trias, las normas deontológicas en vigor desde 1978 admitía que el aborto se efectuase cuando peligrase la vida o salud de la madre y también bajo la indicación eugenésica. Véase *El País*, 24 de febrero de 1983 y *El Correo Catalán*, 25 de febrero de 1985.

A mediados de junio de 1985, el Subsecretario de Sanidad, Carlos Hernández Gil, anunció estar trabajando en un borrador sobre objeción de conciencia. La solución que entonces se barajaba preveía que los médicos dispuestos a llevar a cabo las intervenciones hiciesen una declaración positiva. Se trataba, por tanto, de una fórmula poco habitual, contraria a la establecida en la legislación italiana en la que son los médicos objetores los que deben declarar su oposición a participar en la realización de abortos. Según declaró el alto cargo del Ministerio, el motivo de esta elección era el intento de evitar una discusión sobre objeción de conciencia que llevase a paralizar la aplicación de la ley⁵⁹.

En realidad, esta fórmula se aproximaba en cierta medida a la posición mantenida por la OMC, cuya prioridad era la no regulación de un derecho reconocido por la Constitución y que podía ser ejercido en ausencia de cualquier otra norma por parte del estado. La postura inicial del Ministerio, al contemplar únicamente la declaración de los médicos no objetores, evitaba tener que manifestarse sobre las condiciones en las que debía producirse la objeción. De esta manera, el derecho de los médicos a no practicar abortos por razones de conciencia no sufría limitaciones explícitas, contrariamente a lo establecido en la Ley italiana que contempla una serie de requisitos sin los cuales la declaración de objeción no es válida⁶⁰. A mi entender, la falta de limitaciones a este derecho era precisamente el objetivo que perseguía la OMC en su oposición a que se regulase la objeción.

A principios de agosto de 1985, se hizo pública la circular elaborada por el Subsecretario de Sanidad. Contrariamente a lo previsto, el Ministerio optó por que los médicos objetores declarasen su negativa a participar en la realización de abortos. Se abandonó, por tanto, el modelo de declaración positiva. Pese a todo, la circular no limitaba el derecho a la objeción. El personal sanitario iba a poder manifestar su objeción a no participar en la interrupción voluntaria del embarazo en todos o en algunos de los supuestos, sin motivación concreta, por escrito o de cualquier otro modo (siempre que la declaración se dirigiese al director del centro) y ante casos concretos o con validez indefinida.

La circular en cuestión no fue bien recibida ni por la OMC ni por la organización que

⁵⁹ *El País*, 13 de junio de 1983.

⁶⁰ Las limitaciones a la objeción de conciencia en la ley italiana así como las interpretaciones que la doctrina española considera que se debe hacer ante la ausencia de una regulación más explícita están recogidas en el primer capítulo.

agrupaba a los médicos progresistas, la Asociación para la Defensa de la Salud Pública (ADSP). El colegio de médicos, pese a oponerse a la regulación del derecho a la objeción, consideraba que si ésta se hacía debía de ser por ley⁶¹. Por otro lado, la ADSP proponía una fórmula mediante la cual se pudiesen solucionar los problemas que se consideraban más previsibles. De un lado, el hecho de que los médicos pudiesen aprovechar una regulación tan laxa para declararse objetores en la sanidad pública y practicar abortos en los centros sanitarios privados. De otro, la necesidad de que los establecimientos pudiesen llevar a cabo una planificación del personal disponible, requisito que se consideraba esencial para lograr la correcta aplicación de la política. Con estos fines, la ADSP proponía la elaboración de listas de objetores que se renovasen anualmente así como el establecimiento de sanciones para los médicos que infringiesen la objeción libremente expresada⁶².

Además, la asociación de médicos progresistas también temía que en la práctica los centros sanitarios públicos apenas pudiesen contar con personal no objetor debido a la presión que se creía iban a ejercer los jefes de los distintos establecimientos sobre el resto del personal y en particular sobre la carrera profesional de los médicos⁶³. La ADSP también temía que los jefes de servicio obstruyesen la aplicación de la política evitando abastecer los centros públicos del material adecuado para la práctica del aborto⁶⁴. A este respecto, hay que señalar que poco antes de que el Parlamento aprobase la despenalización de los tres supuestos la mayoría de los jefes de servicio había hecho una declaración pública en contra de la misma⁶⁵.

En la regulación sobre la aplicación de la política, también era necesario definir las características que tenían que reunir los centros encargados de llevar a cabo las intervenciones, así como el procedimiento que debían seguir en la práctica del aborto. Desde la elaboración

⁶¹ *El País* y *ABC*, 7 de agosto de 1985.

⁶² *EL País*, 3 de agosto de 1985. Poner el resto de referencias sobre la ADSP.

⁶³ En una entrevista a un ginecólogo del Primero de Octubre publicada por el diario *El País*, éste declara: "El problema es que los jefes de departamento suelen estar en los tribunales de oposición y dentro del hospital pueden tomar muchas sutiles formas de venganza contra los que no les importe practicar abortos". Véase *El País*, 11 de agosto de 1985.

⁶⁴ Véanse las declaraciones de Consuelo Ruiz Jarabo, miembro de la ADSP, al diario *El País*, 3 de agosto de 1985.

⁶⁵ Este acontecimiento lo recuerda en su entrevista el ginecólogo progresista del hospital Primero de Octubre de Madrid. Véase *El País*, 11 de agosto de 1985.

del borrador sobre la despenalización por parte del Gobierno y durante el primer debate parlamentario, el Ministerio de Sanidad no aseguró la incorporación del aborto en la red sanitaria pública. En enero de 1983, antes de que el Consejo de Ministros aprobase el proyecto, el Ministro de Sanidad, Ernest Lluch, afirmó que el Ministerio tendría que preparar el aparato legal que permitiría integrar el aborto en la sanidad pública⁶⁶. Sin embargo, en febrero de ese mismo año, en una reunión con los informadores primero, y en una comparecencia ante la Comisión de Sanidad del Congreso después, Lluch negó que se hubiese previsto la práctica del aborto en los centros de la Seguridad Social y que se fuese a incluir en las prestaciones de la misma⁶⁷. Más tarde, en el mes de julio, el Ministro explicó que el Código Penal no debía decidir si la sanidad pública iba a pagar o no el aborto; recordó que el programa electoral presentado por el PSOE en 1982 no hacía referencia a este asunto y afirmó que tampoco había que descartar que la cuestión se plantease en el futuro⁶⁸. El Ministerio de Sanidad, por tanto, siguió también el planteamiento incremental con el que el Gobierno había abordado la reforma del aborto.

En abril de 1985, tras hacerse pública la sentencia del Tribunal Constitucional, el Ministerio de Sanidad asumió que la red sanitaria pública se hiciese cargo de la interrupción voluntaria del embarazo. Al igual que había sucedido con la despenalización de los tres supuestos, la sentencia otorgó también a este Ministerio el respaldo, si no necesario al menos conveniente, para planificar la incorporación del aborto en la sanidad pública. Tal y como declaró Lluch, la sentencia "sanitariza y tecnifica La ley [ya que] se pide una participación directa o indirecta del sector público con la acreditación de centros"⁶⁹. A finales de abril, el Ministerio de Sanidad entregó al grupo socialista del Congreso un informe en el que se recogían un conjunto de posibilidades sobre la práctica del aborto en los centros sanitarios públicos⁷⁰.

⁶⁶ Declaraciones de Ernest Lluch a *El Periódico*, recogidas por *El País*, 3 de enero de 1983. Véase también *La Vanguardia*, 18 de enero de 1983.

⁶⁷ *ABC*, 4 de febrero de 1983 y *El País*, 19 de febrero de 1983.

⁶⁸ Declaraciones de Ernest Lluch en un curso de verano de la Universidad Menéndez Pelayo. Véase *El País*, 9 de julio de 1983.

⁶⁹ *El País*, 24 de abril de 1985.

⁷⁰ *El País*, 26 de abril de 1983.

La regulación de estos aspectos se hizo mediante la Orden Ministerial del 31 de julio de 1985. Las dos cuestiones más relevantes que trataba eran, de un lado, la especificación de los medios materiales y humanos con los que debían contar los centros acreditados para realizar abortos y, de otro, la introducción de una comisión de evaluación que había de estar presente durante el procedimiento que llevase a la interrupción voluntaria del embarazo. Contrariamente a lo que cabía esperar, Sanidad no aprovechó la norma administrativa para crear un marco que permitiese una interpretación amplia de la ley. Esta política respondía a la voluntad del Ministro de Sanidad, que siendo partidario de la despenalización que se había hecho del aborto, su posición ante esta cuestión no iba más allá de lo permitido por la ley. La visión que tenía de este asunto era moderada y a diferencia de Fernando Ledesma quien, como he señalado, creía que la legislación podía interpretarse de forma amplia, Lluch no pretendió ir más allá de lo indicado por la ley, precisamente porque ésta coincidía con su propia postura⁷¹.

En consecuencia, el Ministerio de Sanidad elaboró una norma cuyo espíritu reflejaba la voluntad de que se cumpliese estrictamente con la legislación vigente. Esto quedó de manifiesto en dos aspectos. En primer lugar, en el hecho de que los recursos con los que debían contar los establecimientos acreditados, fuesen públicos o privados, eran más de los que, desde un punto de vista sanitario, hubiesen sido necesarios, al menos a la luz de las medidas que más tarde adoptaría el propio Ministerio⁷². Segundo, la Orden señalaba expresamente que las comisiones de evaluación tendrían como objetivo "facilitar el cumplimiento de lo previsto en la ley", además de las funciones de informar y asesorar sobre los problemas que pudiesen presentarse⁷³. Por otro lado, hay que tener en cuenta el hecho de que la comisión tuviese que estar compuesta por cinco miembros de personal médico, lo que sin duda iba a dificultar que se lograra una interpretación amplia de los supuestos.

⁷¹ Según el diario *El País*, Ernest Lluch declaró que su ministerio vigilaría y controlaría con rigor los casos de aborto que se presentasen. El ministro afirmó que "España no [sería] un coladero de permisión para las prácticas abortivas". Véase *El País*, 12 de agosto de 1985. Por otro lado, en una entrevista que realicé en septiembre de 1995, Lluch afirmó que personalmente estaba a favor de la despenalización que se había hecho del aborto pero que no apoyaba una mayor liberalización.

⁷² Los medios materiales y personales vienen especificados en el artículo primero. Orden 31 de julio de 1985, (Ministerio de Sanidad y Consumo), nº184.

⁷³ Artículo 3. Orden 31 de Julio de 1985, (Ministerio de Sanidad y Consumo), nº184.

Durante el año 1985, desde la entrada en vigor de la Ley del aborto y de la Orden ministerial, el número de interrupciones voluntarias del embarazo realizadas en centros sanitarios públicos fueron nueve, mientras que en establecimientos privados no se registró ninguna⁷⁴. En septiembre de ese mismo año, un estudio realizado por el Instituto de la Mujer ponía de manifiesto los problemas que se habían detectado en los primeros meses de aplicación de la política. En conjunto, éstos se veían reflejados en el bajo número de abortos efectuados, lo que lógicamente reflejaba que las mujeres seguían recurriendo a otras vías, entre ellas la de la clandestinidad⁷⁵.

En opinión del Instituto, los principales obstáculos eran los siguientes. Primero, la presencia de las comisiones de evaluación que no solo hacían el procedimiento demasiado lento sino que además se habían convertido en auténticos órganos decisores, pese a no ser éste el papel que tenían asignado. Segundo, la mayoría de las Comunidades Autónomas no contaban más que con uno o dos hospitales acreditados y ningún centro privado en todo el país había solicitado la acreditación. Tercero, la objeción de conciencia, tal y como estaba regulada, no garantizaba la presencia de suficiente personal sanitario⁷⁶. En su informe, el Instituto de la Mujer solicitaba soluciones a estos problemas mediante la elaboración de normas que permitiesen aplicar la política. En abril de 1986, este organismo adopta una posición más firme y solicita la ampliación de la ley. En concreto, pide legalizar el aborto a petición de la mujer dentro de un plazo determinado⁷⁷. La inadecuada puesta en práctica de la política llevó al Instituto de la Mujer a no respaldar al Gobierno en su política. Como expuse en el capítulo cuarto, el Instituto de la Mujer había aceptado el proyecto de despenalización. Este fue, por tanto, el primer momento en el que dicho organismo no da su apoyo a la acción gubernamental

⁷⁴ Informe de la Subdirección de Información Sanitaria y Epidemiológica, Ministerio de Sanidad y Consumo (Febrero, 1989).

⁷⁵ Informe sobre la aplicación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, Instituto de la Mujer (Septiembre, 1985).

⁷⁶ El problema de la objeción de conciencia aparece en la *Memoria explicativa de la necesidad de sustitución de la Orden Ministerial de 31 de Julio de 1985, sobre la práctica del aborto en Centros o establecimientos sanitarios*, dentro de los Informes del Instituto de la Mujer relativos a la Orden Ministerial de 31 de Julio de 1985 sobre práctica del aborto en centros sanitarios.

⁷⁷ Informe sobre la aplicación de la Ley Orgánica 9/85, Instituto de la Mujer (Abril, 1986).

Los problemas que planteaba la puesta en práctica de la política sobre interrupción voluntaria del embarazo no solo fueron constatados en medios feministas. El Ministro de Justicia también declaró que la Ley se estaba aplicando de forma restrictiva⁷⁸. El cambio de política se produciría tras las elecciones de 1986. En el programa electoral presentado en dichos comicios, el PSOE se comprometía a garantizar una correcta aplicación de la Ley despenalizadora⁷⁹.

El Ministerio de Sanidad, con Julián García Vargas al frente del mismo, adoptó un nuevo rumbo. En julio de 1986, el Departamento elaboró un informe de carácter interno en el que de nuevo se señalaban los problemas hallados en la aplicación de legislación sobre el aborto⁸⁰. En sus observaciones, el estudio coincidía con el Instituto de la Mujer en la identificación de tres problemas: la presencia de las comisiones de evaluación; el bajo número de centros públicos disponibles y la ausencia de establecimientos privados acreditados; y la incapacidad por parte de los hospitales de asegurar la realización de las intervenciones a causa de cómo se había regulado la objeción de conciencia.

Además, el Ministerio señalaba otra serie de fenómenos que eran en gran medida consecuencia de los problemas indicados. Primero, de los 186 abortos que se habían practicado en el Insalud desde la entrada en vigor de la Ley hasta julio de 1986, la mayoría se habían atendido a los supuestos de riesgo vital para la madre y de anomalías fetales. La indicación terapéutica, que supuestamente iba a permitir la inclusión de gran parte de los abortos, como había indicado en Ministro de Justicia, sólo se había aplicado al 20 por ciento de los casos, cuando, en opinión del Ministerio, para la mayoría de los países esta cifra estaba en torno al 80 por ciento. Segundo, se observaba que a causa del ralentizamiento que provocaban las comisiones de evaluación, la edad gestacional en los casos de aborto era muy alta (superior a las doce semanas) y que esto incrementaba los costes de las operaciones ya que la tecnología aplicada en estos casos era más sofisticada. El informe del Ministerio de Sanidad contemplaba

⁷⁸ *El País*, 31 de agosto de 1986.

⁷⁹ Programa 1986/1990. El programa especificaba que se ampliaría "por la vía de los conciertos el número de centros autorizados para realizar este tipo de operaciones". También contemplaba "la modificación de las normas y baremos hoy existentes para facilitar el acceso voluntario y responsable a los métodos quirúrgicos anticonceptivos".

⁸⁰ Informe sobre desarrollo de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, Ministerio de Sanidad y Consumo (Julio, 1986).

varias soluciones⁸¹:

- (i) Revisar la legislación sobre el aborto ampliando las indicaciones y regulando el derecho a la objeción de conciencia.
- (ii) Simplificar los trámites administrativos del procedimiento que regía la intervención.
- (iii) Permitir que los centros de planificación familiar pudiesen encargarse de la realización de los abortos de menos de doce semanas.
- (iv) Fomentar el sector privado mediante la creación de fundaciones sin ánimo de lucro.

La mala aplicación de la legislación sobre el aborto no fue el único problema que salió a la luz durante los meses que sucedieron a la entrada en vigor de la Ley. Tal y como destacaron los medios de comunicación, los procesamientos a los responsables de las clínicas privadas no cesaron⁸². Como he señalado, ninguno de estos centros había solicitado la acreditación por lo que permanecían en la ilegalidad. La razón era que las condiciones de material sanitario que exigía la Orden ministerial para obtener la acreditación implicaban una inversión que muchas de las clínicas no podían afrontar⁸³. Además, el compromiso de hacer cumplir la Ley que había anunciado el Ministro de Sanidad tampoco incentivaba la puesta en marcha de centros privados que iban a poder practicar pocos abortos, aquellos estrictamente legales.

En este contexto, en octubre de 1986 el Ministro de Sanidad afirmó ante la Comisión de Política Social del Congreso que el Gobierno se había propuesto resolver "el problema social de las mujeres que [querían] interrumpir su embarazo y lo [hacían] fuera de España o dentro del país pero en condiciones a veces sensiblemente precarias". Para ello se había pensado hacer más explícito el desarrollo de la ley y no se descartaba por completo modificar

⁸¹ El Instituto de la Mujer contemplaba soluciones similares. Informe en relación al documento del Ministerio de Sanidad sobre el desarrollo de la interrupción voluntaria del embarazo, Instituto de la Mujer (Agosto, 1986).

⁸² A este respecto cabe destacar los procesamientos del director gerente de una clínica de Salamanca así como del director de una centro privado en Málaga, el doctor Sáenz de Santamaría, que por otro lado era miembro del PSOE. *El País*, 5 de octubre y 20 de noviembre de 1986.

⁸³ *El País*, 5 de octubre de 1986.

el contenido de la misma⁸⁴. En esa misma fecha García Vargas también subrayó la necesidad de que se lograra la homologación de las clínicas privadas⁸⁵.

En noviembre, el Gobierno aprobó un Real Decreto sobre la práctica del aborto que vendría a sustituir la Orden Ministerial del año anterior⁸⁶. El Decreto introducía dos novedades. En primer lugar, suprimía las comisiones de evaluación con el fin, según declaró el propio Ministro, de evitar los retrasos innecesarios que provocaban lo que calificó de "órganos burocráticos"⁸⁷. Esta supresión, lógicamente, no sólo iba a permitir acelerar el procedimiento para la realización de abortos, sino que además significaba eliminar una institución que se había convertido en órgano decisor⁸⁸. En segundo lugar, como ya indiqué en el primer capítulo, el Decreto introducía una distinción entre lo que denominada abortos de alto riesgo (cuando el embarazo fuese de más de doce semanas) y los de bajo riesgo (inferior a las doce semanas). El material que se requería para este último tipo de abortos era menos sofisticado que el que se exigía para las interrupciones voluntarias del embarazo que fuesen de alto riesgo. En concreto, no necesitaban que los centros en los que se practicasen las operaciones dispusiesen de instalaciones de hospitalización: bastaba con un establecimiento hospitalario de referencia para aquellos casos en los que surgiesen complicaciones. Además, frente a los centros que iban a atender los embarazos de más de doce semanas que debían contar con unidades de obstetricia y ginecología así como con laboratorio de análisis, anestesia y reanimación, los establecimientos para los abortos de bajo riesgo sólo requerían la obtención de dichas prestaciones⁸⁹.

Con esta medida, el objetivo que se perseguía era no sólo posibilitar la realización de

⁸⁴ *El País*, 8 de octubre de 1986.

⁸⁵ *El País*, 13 y 20 de octubre de 1986.

⁸⁶ Real Decreto 21 de noviembre de 1986, n.º 2.409/1986 (Ministerio de Sanidad y Consumo). ABORTO. Centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo.

⁸⁷ *El País*, el 22 de noviembre de 1986.

⁸⁸ El informe del Ministerio de Sanidad de julio de 1986 también señalaba lo siguiente, con respecto al papel desempeñado por esta comisión: "en lugar de ser dinamizadora de estas prestaciones se ha convertido mayoritariamente en cobertura del médico que practica el aborto frente a acoso social detectado en los primeros meses de aplicación de la Ley 9/85". El carácter de control de las comisiones también se destaca en C. Saez Buenaventura, "Aborto: la Ley de nunca acabar", *Transporte, Comunicación y Mar*, 19 (1987), pp. 28-30.

⁸⁹ Artículo primero. Real Decreto 21 de noviembre 1986, n.º 2.409/1986 (Ministerio de Sanidad y Consumo).

abortos en los centros de planificación familiar sino también dar paso a la acreditación y, por tanto, legalización de los centros sanitarios privados que no dispusiesen del material que la Orden ministerial del año 1985 requería para todos los establecimientos y que de hecho coincidía con el exigido por el decreto únicamente para los abortos de alto riesgo. De la medidas que el Ministerio de Sanidad había barajado en su informe, por tanto, se habían descartado tanto la ampliación de los supuestos como la regulación por ley de la objeción de conciencia. Sanidad había optado por desviar hacia el sector privado la demanda de abortos, lo que iba a permitir el objetivo de lograr la aplicación de la política evitando una batalla con el colegio de médicos en torno al derecho de los objetores.

Por otro lado, tanto el hecho de que se hubiesen suprimido las comisiones de evaluación como la propia realización de abortos en clínicas privadas iba a permitir una interpretación amplia de las indicaciones, tal y como había esperado el Ministerio de Justicia cuando elaboró el proyecto de ley. De hecho, pese a que García Vargas declarase a la hora de justificar el Decreto que su contenido no modificaba ni la Ley Orgánica ni la sentencia del Tribunal Constitucional, el diario *El País* señaló que en opinión de juristas y expertos del Ministerio de Justicia, la supresión de las comisiones y la legalización de las clínicas privadas suponían en la práctica la introducción de la indicación socioeconómica⁹⁰. La vía de interpretar de forma laxa la Ley permitía evitar otra batalla legal mediante una ampliación de la misma, que por lo demás no recibía suficiente respaldo social. En 1991, por ejemplo, solo el 29 por ciento de los encuestados estaban a favor de ampliar la legislación⁹¹.

Las reacciones que provocó el Decreto fueron de diversa índole. La ADSP recibió positivamente la desaparición de las comisiones así como la distinción que se había introducido entre abortos de bajo y alto riesgo. Sin embargo, la asociación también criticó la dejación de la cuestión en manos del sector privado, debido a la discriminación socioeconómica que ello implicaba así como el hecho de que gran parte de los abortos realizados siguiesen siendo técnicamente ilegales (pese a estar encubiertos bajo la indicación terapéutica) ya que ello

⁹⁰ *El País*, 20 de noviembre de 1986.

⁹¹ Estos son datos de una encuesta realizada por el CIS en junio de 1991. Véase *El País*, 18 de noviembre de 1993.

dejaba cada caso a merced de la intervención de los jueces⁹². Esto último solo podía solucionarse mediante una ampliación de la ley.

Por otro lado, la OMC criticó la supresión de las comisiones de evaluación así como el hecho de que no se creasen entes con el fin de vigilar el cumplimiento de la ley en los centros sanitarios privados⁹³. Además, la organización consideró que la distinción entre tipos de aborto no era válida en la medida en que toda intervención quirúrgica implica riesgos⁹⁴. En diciembre de 1986, la OMC acordó recurrir el decreto por considerar que no garantizaba la salud de la embarazada.

El recurso en cuestión no se llegó a presentar ya que el 5 de diciembre de ese mismo año la organización Acción Familiar, que se había opuesto desde el inicio a la despenalización del aborto, presentó un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo. En el mismo, se pedía la suspensión del decreto hasta que el Tribunal dictase sentencia. A finales de diciembre, la Sala Tercera del Tribunal Supremo accedió a suspender el decreto, bloqueando con esta acción la puesta en práctica de la política. Esta situación se prolongó hasta finales de abril de 1988, cuando finalmente el Tribunal desestimó el recurso presentado por Acción Familiar⁹⁵.

Los datos sobre la práctica del aborto en España muestran que la aplicación de la política resultó, al menos en parte, tal y como se esperaba (pese a que algunos problemas persistan, como indiqué en el primer capítulo). El giro del Ministerio de Sanidad en 1986 tuvo en sí mismo efectos sobre la ejecución de la política. El mero propósito de fomentar la práctica de abortos en clínicas privadas y de transmitir que éstas podían interpretar de una forma laxa la legislación llevó a que a finales de 1987, cuando el Decreto estaba aún recurrido, el número de interrupciones voluntarias del embarazo notificadas aumentase. Desde la entrada en vigor de la Ley hasta octubre de ese año se registraron 11.559 abortos, parte de los cuáles se habían producido en clínicas privadas (recuérdese que hasta julio de 1986 sólo se habían declarado

⁹² Así lo expone un miembro destacado de la ADSP. Véase Consuelo Ruiz Jarabo, "El aborto en España: una cuestión pendiente" en *Transporte, Comunicación y Mar*, 19 (1987), pp. 30-33.

⁹³ *El País*, 22 de noviembre de 1986.

⁹⁴ *ABC*, 1 de noviembre de 1986. El diario recoge un extracto del informe que la OMC envió al Ministerio de Sanidad cuando éste dio a conocer el borrador del decreto.

⁹⁵ *EL País* y *ABC*, 27 de abril de 1987.

186 y todos ellos se habían hecho en establecimientos públicos). Además, de los 2.098 supuestos declarados, 2.849 correspondían a la indicación terapéutica, es decir, el 98 por ciento⁹⁶. La entrada en vigor del Decreto en abril de 1988 mejoró notablemente la aplicación de la política. Durante ese año el Ministerio de Sanidad registró la realización de 24.741 abortos, de los cuales 661 habían sido practicados en los centros sanitarios públicos y 24.080 en los establecimientos privados (el 97 por ciento). De nuevo casi todas las interrupciones voluntarias del embarazo se habían acogido al supuesto de salud psíquica⁹⁷. Desde entonces, el número de abortos ha ido aumentando año tras año, lo que sin duda indica que cada vez han sido más las operaciones realizadas fuera de la clandestinidad. Como ya indiqué en el primer capítulo, en 1989, 30.552 abortos fueron notificados al Ministerio de Sanidad (se estimó que el total de abortos practicados en España debía de estar alrededor de los 100.000) y en 1992 la cifra era 47.397.

⁹⁶ Estos datos fueron presentados por el Gobierno en el Congreso de los Diputados en relación a una pregunta formulada por A. Ollero del Grupo Parlamentario Mixto. CDI (Serie D-N.121), III Legislatura, 4 de noviembre de 1987.

⁹⁷ Informe de la Subdirección de información sanitaria y Epidemiológica, Ministerio de Sanidad y Consumo (Febrero, 1989).

CAPITULO VI

DEMOCRACIA Y CONFLICTO MORAL

El aborto, por ser una discusión en la que están en juego los valores y principios más básicos de los individuos, saca a relucir las tensiones propias de las democracias: las que surgen entre las mayorías/minorías parlamentarias y los garantes de la constitución, las que se producen entre los representantes y los electores, y las que tienen lugar entre los propios políticos. En este capítulo analizo como en las democracias se pueden canalizar estas tensiones.

En el primer apartado, trato la intervención de los tribunales constitucionales en la política del aborto. En Italia y en España las mayorías parlamentarias se vieron limitadas por la presencia y actuación de los tribunales. Además, en el caso español la existencia de un mecanismo peculiar, el recurso previo, llevó a que el Tribunal invadiese la esfera del poder legislativo. Con todo, planteo que la tensión entre control judicial y democracia produce situaciones paradójicas ya que en determinadas circunstancias los límites que los tribunales imponen a los representantes pueden convertirse en fuente de autonomía para los propios políticos. En la segunda sección, analizo el papel de la argumentación a lo largo del proceso. Sostengo que el uso de argumentos por parte de los políticos, lejos del sentido que ofrecen los defensores de la democracia deliberativa, es un elemento esencial en la relación entre los electores y sus representantes. Defiendo que el tipo de argumentos con los que los políticos pueden justificar reformas en una cuestión como el aborto, junto con el hecho de que sea un asunto que afecta los valores más básicos de los ciudadanos, lleva a que los representantes estén más sujetos a los deseos de los votantes que en otras políticas, y a que tengan que buscar justificaciones de peso para alejarse de las promesas realizadas. Pero, de nuevo paradójicamente, las limitaciones electorales pueden aportar a los políticos determinados beneficios. Finalmente, una vez vista la autonomía con la que cuentan los parlamentos y gobiernos, analizo como se utiliza ésta en la práctica para tomar una decisión específica. En concreto, trato del uso de un mecanismo como la desagregación a la hora de resolver un asunto como el aborto.

1. Democracia y control constitucional. La intervención de los Tribunales Constitucionales en la política del aborto.

1.1. La limitación sobre los representantes y sus consecuencias.

Los tribunales constitucionales desempeñan un papel central en la política del aborto. Esto es así en la medida en que determinados sectores consideran que el feto tiene derecho a la vida mientras que, por el contrario, otros creen que la mujer debe tener libertad de decisión. La defensa de estas posiciones, al implicar una discusión acerca del significado y alcance de la vida humana, obliga a los tribunales a intervenir y a decidir sobre si las constituciones, que rara vez hacen referencia explícita a la cuestión del aborto, deben permitir o no la interrupción voluntaria del embarazo.

Los tribunales constitucionales fueron creados para impedir que las mayorías parlamentarias vulnerasen el contenido de las leyes fundamentales. En su origen, por tanto, está presente el temor al uso que las mayorías podían hacer de su poder. La democracia constitucional se fundamenta en la idea de que los ciudadanos aceptan que sus representantes decidan por ellos pero únicamente dentro de determinados límites: las decisiones que tomen no deben vulnerar las libertades y derechos de los que gozan y que les son reconocidos en la norma fundamental. Con ello, se justifica la necesidad de una institución que tenga como objetivo proteger a los ciudadanos soberanos en caso de que las decisiones alcanzadas por los representantes no respeten los derechos y libertades de cada uno de ellos.

Desde la perspectiva de los defensores de la democracia constitucional, el tribunal no se concibe como una institución por encima del parlamento sino como el órgano que protege la soberanía popular en caso de que el legislativo adopte decisiones que perjudiquen los intereses más básicos de los ciudadanos soberanos. De ahí que se considere que el tribunal constitucional, pese a no constituirse en función de la voluntad directa de los ciudadanos, es una institución democrática, pues se encarga de proteger los derechos y libertades de los detentores de la soberanía frente a posibles abusos de sus representantes¹.

¹ El control constitucional de las leyes fue introducido por primera vez en la sentencia del Tribunal Supremo americano, *Marbury vs Madison*. El concepto de revisión judicial está en *El Federalista* (Artículo 78). Entre los defensores de la democracia constitucional, véase R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977), pp. 131-149. Sobre la importancia de los tribunales constitucionales en cuanto promotores de la democracia, véase S. Freeman, "Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review", *Law and*

La función de los tribunales constitucionales, sin embargo, no recibe total aceptación. Los críticos con respecto a esta institución, en particular los defensores de la democracia procedimental, consideran que en la medida en que la composición de este órgano no emana directamente de la voluntad popular, no es posible justificar que en sus actuaciones pueda detener o impedir la voluntad de la mayoría de los representantes, elegidos por los ciudadanos. La única razón por la que se puede justificar la existencia e intervención de los tribunales es en virtud de la necesidad de que los representantes respeten lo que son las reglas democráticas. Es decir, así como no se puede justificar que esta institución impida a la mayoría producir los resultados que prefiera, si que puede invalidar cualquier actuación que no haya respetado las reglas del juego, o bien cualquier resultado que pretenda vulnerarlas².

La teoría de la democracia procedimental considera este sistema como un procedimiento caracterizado, fundamentalmente, por tres principios: las decisiones deben tomarse mediante la regla de la mayoría; todos los ciudadanos tienen derecho a participar en el proceso y, por último, las preferencias de cada uno de ellos deben tener el mismo peso. Por tanto, los únicos límites a los que debe estar sujeta la mayoría responden a la necesidad de garantizar las normas mencionadas, que son las que definen el procedimiento democrático. Dicho de otro modo, los representantes no deben vulnerar los derechos políticos de los ciudadanos ya que son los únicos necesarios para garantizar un funcionamiento adecuado del sistema democrático, pero no deberían estar limitados en las demás decisiones, incluso en el caso de que afectasen a los derechos humanos o a la libertad de los individuos. En este sentido, si un tribunal constitucional prohíbe que la mayoría, por ejemplo, niegue el derecho al voto a un grupo de ciudadanos, su actuación está justificada. Sin embargo, si la mayoría parlamentaria decidiese, pongamos por caso, permitir el aborto libre y en su decisión hubiese respetado las reglas del procedimiento democrático, la intervención del tribunal no estaría justificada. En definitiva, desde este punto de vista, ninguna institución debería poder limitar los resultados que produzcan de forma democrática las mayorías, aun cuando con ello se vulnerasen intereses básicos de los ciudadanos que no fuesen de carácter político. A diferencia de los defensores de la democracia constitucional, la teoría de la democracia procedimental considera que más allá de los derechos políticos no existen derechos que se puedan

Philosophy, 9 (1990-1991), pp. 327-370.

² H. Ely, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. (Cambridge: Harvard University Press, 1980), pp. 87-88; véase también B. Barry, *Democracy and Power*. (Oxford: Clarendon Press, 1991), pp. 24-60.

Unidos cualquier tribunal puede determinar la constitucionalidad de una ley en cuanto que el sistema está descentralizado, mientras que en muchos países europeos existe un órgano especial encargado de esta función. Así ocurre en España y en Italia⁶.

Segundo, en el modelo norteamericano la revisión debe hacerse siempre ante un caso concreto, es decir, ante una disputa legal específica mientras que en algunos países europeos las leyes también se pueden revisar en abstracto, sin estar ante un caso en particular. En España, el Tribunal Constitucional ejerce tanto un control abstracto como concreto. La revisión abstracta se produce en respuesta a recursos contra leyes estatales o autonómicas interpuestos por órganos políticos (Presidente del Gobierno, Presidentes de las Cámaras, 50 diputados o senadores y órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas) o por el Defensor del Pueblo. En cambio, el control concreto se ejerce en caso de recurso por parte de los tribunales ordinarios encargados de un litigio específico, así como también cuando los ciudadanos, habiendo agotado las posibilidades de recursos del sistema judicial, deciden apelar al Tribunal ante casos específicos en los que creen que se ha vulnerado sus derechos fundamentales⁷. En Italia, el modelo de revisión constitucional es esencialmente de carácter concreto: la única excepción la constituye el control de las normas regionales a petición del Gobierno central. En los demás casos, la intervención del Tribunal ocurre ante litigios específicos.

Finalmente, en Estados Unidos la constitucionalidad de las leyes debe determinarse después de que tengan efecto mientras que en algunos países europeos existe la posibilidad de que el control se produzca tras su aprobación en el parlamento pero antes de su promulgación. Así ocurre en Francia y así también sucedía en España hasta 1985, año en el que se eliminó el recurso previo de inconstitucionalidad⁸. El modelo italiano, sin embargo, no contempla esta posibilidad.

⁶ También siguen el modelo de concentración Francia, Alemania, Austria y Bélgica. En Suiza, Grecia, Noruega, Dinamarca y Suecia el sistema es más parecido al americano (modelo descentralizado), en cuanto que en Portugal existe más bien un sistema mixto. Véase A. Weber, "La jurisdicción constitucional en Europa occidental: una comparación", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17 (1986), pp. 47-83.

⁷ Sobre el modelo español, véanse E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. (Madrid: Civitas, 1985), pp. 137-155; F. Rubio Llorente, *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993).

⁸ Sobre los modelos de revisión de las leyes, véase C.N. Tate, "Some Introductory Notes", Symposium on Judicial Review in Comparative Perspective, *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 76-80; también D.W. Jackson, "A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Judicial Review", *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 161-171. Sobre las diferencias que se dan en el modelo europeo, véanse A. Stone, "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe", *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 81-89; L. Favoreu, *Los Tribunales Constitucionales* (Barcelona: Ariel, 1994) y J. Elster "Majority rule and

Pues bien, se ha considerado que el modelo abstracto de algunos países europeos permite a los tribunales sobrepasar su función de revisión y entrar a colaborar en las soluciones legislativas (o colegislar), precisamente porque pueden atacar las leyes de forma teórica y general, sin necesidad de atenerse a un caso concreto. Tal y como se ha indicado, este modelo puede provocar una complicidad entre el poder legislativo y el tribunal constitucional⁹. No obstante, esta complicidad no debe entenderse únicamente en perjuicio de la protección de los derechos y libertades de los individuos¹⁰, pues puede muy bien ocurrir que se de o bien entre la mayoría parlamentaria y los intérpretes de la constitución o bien entre éstos y la minoría parlamentaria. De hecho, se ha observado que al menos en determinados países europeos la intervención de los tribunales ha sido utilizada como arma política por parte de los partidos de la oposición y, a veces, con resultados positivos para ellos¹¹.

En cualquier caso, independientemente de que se de esta complicidad o no, el modelo europeo de revisión de las leyes puede tener una gran incidencia en los resultados legislativos, no ya en relación a la declaración de inconstitucionalidad, sino por su capacidad para incidir en el comportamiento de los parlamentos y de los gobiernos. La revisión de las leyes antes de su puesta en práctica puede conducir a que los políticos perciban la posible intervención del tribunal como una fase más del proceso de formulación de la política, puesto que en caso de recurso la ley no tiene aplicación sin el visto bueno del tribunal. Con ello, como he señalado, no solo la oposición puede utilizar la figura del recurso como mecanismo para obstruir una ley, sino que además las mayorías parlamentarias (o los gobiernos que presenten un proyecto de ley contando con la mayoría de votos) pueden llegar a modificar sus posiciones para evitar una posible censura del tribunal. Además, se ha indicado que los tribunales cuentan con determinados mecanismos para incidir en las soluciones legislativas. Los medios de esta institución no se reducen a la declaración de inconstitucionalidad sino que puede optar por declarar que una reforma es conforme a la

individual rights" en S. Shute y S. Harley (eds.), *On Human Rights*. (Nueva York: Basic Books, 1993), pp. 175-216: 189-192.

⁹ Véase J. Elster, "Majority rule and individual rights" en S. Shute y S. Harley (eds.), *On Human Rights*. (Nueva York: Basic Books, 1993), pp. 175-216: 191.

¹⁰ Así la entiende J. Elster en "Majority rule and individual rights" en S. Shute y S. Harley (eds.), *On Human Rights*. (Nueva York: Basic Books, 1993), pp. 175-216.

¹¹ Véase A. Stone, "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe", *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 81-89.

constitución pero con la introducción de determinadas modificaciones. A menudo, esto lleva a que los legisladores, para evitar de nuevo la censura, incorporen de forma íntegra indicaciones hechas en las sentencias¹².

Un ejemplo claro de intromisión de un tribunal constitucional en la formulación de una política es el caso de la legislación sobre el aborto en España. Como expuse en el capítulo quinto de la tesis, AP-PDP interpuso un recurso ante esta institución alegando que la reforma de despenalización del aborto aprobada por la mayoría socialista vulneraba varios artículos de la Constitución española. El mecanismo con el que el partido de derechas apeló al tribunal fue el recurso previo de inconstitucionalidad, que estuvo en vigor hasta el año 1985. La revisión, en este caso, debe hacerse una vez que la ley ha sido aprobada en el parlamento pero antes de su promulgación. De esta forma, la intervención del tribunal queda incorporada dentro del proceso político, especialmente en caso de que se exija al parlamento modificar la legislación con vistas a lograr su constitucionalidad. Se ha señalado que este tipo de recurso, por su propia configuración, facilita que el tribunal caiga en la tentación de actuar como colegislador, precisamente por ejercer su función antes de que concluya el proceso legislativo¹³. No obstante, no hay que descartar la posibilidad de que el control abstracto posterior (después de la promulgación de las leyes) tenga a veces una incidencia similar sobre los legisladores que la

¹² La incidencia de los tribunales constitucionales sobre el legislativo se ha estudiado sobre todo en Francia y Alemania. Veáanse, A. Stone, "In the Shadow of the Constitutional Court: the juridicisation of the legislative process in France", *West European Politics*, 12, 2 (1989), pp. 12-34; también del mismo autor, *The Birth of Judicial Politics in France*. (Oxford: Oxford University Press, 1992), y "Where Judicial Politics are Legislative Politics: The French Constitutional Council", *West European Politics*, 15, 3 (1992), pp. 29-49; también C. Landfried, "The Impact of the German Constitutional Court on Politics and Policy Outcomes", *Government and Opposition*, 20, 4 (1985), pp. 522-541 y del mismo autor "Judicial Policy-Making in Germany: the Federal Constitutional Court", *West European Politics* 15, 3 (1992), pp. 50-67. Sobre los tribunales constitucionales europeos en general, veáanse también A. Stone, "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe", *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 81-89 y M.L. Volcansek, "Judges, Courts and Policy-Making in Western Europe", *West European Politics*, 15, 3 (1992), pp. 1-8.

¹³ Veáanse A. Figueruelo Burrieza, "La incidencia del Tribunal Constitucional en el poder legislativo", *Revista de Estudios Políticos*, 81 (1993), pp. 47-72; F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes, "La jurisdicción constitucional" en A. Predieri y E. García de Enterría (Ed.), *La Constitución Española de 1978*. (Madrid: Civitas, 1984), pp. 829-886; J. Pérez Royo, "Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra las leyes orgánicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6, 7 (1986), pp. 137-179; M. Gascón Abellán, "La justicia constitucional: entre legislación y jurisdicción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 41(1994), pp. 63-87 y J. Gómez Montoro, "El control previo de constitucionalidad de proyectos de Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8, 22 (1988), pp. 121-174.

revisión previa, como parece ocurrir en Alemania¹⁴.

En conjunto se puede decir que, en España, el Tribunal Constitucional incidió en el resultado legislativo en dos momentos distintos. Primero, esta institución afectó al contenido del proyecto sobre el aborto presentado por el primer Gobierno socialista. Esto es así en la medida en que AP-PDP, ante la noticia de que el Ministro de Justicia tenía previsto elaborar un proyecto de despenalización del aborto, anunció que recurriría al Tribunal. El primer borrador, por tanto, se formuló teniendo presente su compatibilidad con la Constitución pues la reforma, aunque contaba con el apoyo de la mayoría absoluta del PSOE, iba a requerir el visto bueno del Tribunal¹⁵. Es cierto que el proyecto del Gobierno socialista no solo se elaboró con vistas a lograr la constitucionalidad, pero, sin duda, este fue un factor relevante. Este caso, por tanto, es otro ejemplo de autolimitación por parte de los gobiernos¹⁶, esto es, de renuncia a perseguir sus preferencias con vistas a evitar el veto del tribunal.

La segunda intervención de esta institución se produjo en el momento en el que emitió su sentencia. En ella, como ya he expuesto, dictaminó la constitucionalidad de la reforma aunque también señaló que era necesario introducir determinados requisitos de cara a lograr una adecuada protección del feto. Estos requisitos no añadían nada al debate de si se debía o no permitir el aborto, sino que entraban a definir la puesta en práctica en la política. La sentencia fue aprobada por la mitad de los magistrados, gracias al voto de calidad del Presidente. En sus votos particulares, los jueces constitucionales que se habían opuesto a la sentencia del Tribunal acusaron a esta institución de sobrepasar sus funciones, en la medida en que le correspondía señalar los aspectos que se adecuaban o no a la Constitución, pero no indicar las soluciones por las que debía optar el Parlamento.

En el segundo debate parlamentario, los partidos políticos decidieron acatar el contenido íntegro de la sentencia y se prohibieron a sí mismos la presentación de enmiendas que contradijesen cualquier aspecto de la misma. Este fenómeno es lo que se ha denominado "revisión

¹⁴ C. Landfried, "The impact of the German Constitutional Court on Politics and Policy Outcomes", *Government and Opposition*, 20, 4 (1985), pp. 522-541 y del mismo autor "Judicial Policy-Making in Germany: the Federal Constitutional Court", *West European Politics* 15, 3 (1992), pp. 50-67. También A. Weber, "La jurisdicción constitucional en Europa occidental: una comparación", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17 (1986), pp. 47-83.

¹⁵ He desarrollado este aspecto en el cuarto capítulo de la tesis.

¹⁶ Este es el término que utiliza A. Stone, "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe", *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 81-89.

correctiva" (*corrective revision*)¹⁷: los parlamentarios corrigen la legislación siguiendo las recomendaciones del tribunal. Este comportamiento es otro tipo de autolimitación, en la medida en que si bien el legislativo debe acatar las declaraciones de inconstitucionalidad no tiene por qué aceptar que otra institución se entrometa en sus funciones. Las razones que se han ofrecido para explicar este comportamiento son, de un lado, el intento de sacar adelante la reforma, y, de otro, evitar un enfrentamiento con el tribunal¹⁸. En el próximo apartado, sin embargo, ofrezco otra explicación más convincente, al menos por lo que respecta al caso de estudio presentado.

El ejemplo italiano es muy distinto, pues aunque el Tribunal Constitucional limitase las opciones de los políticos, cumpliendo de esta forma la función que tiene atribuida, no se produce colegislación. Esto se debe principalmente a las diferencias en las funciones que tienen atribuidas uno y otro modelo, a pesar de que la designación de los miembros sea parecida. Aunque en España haya doce magistrados y en Italia quince, en ambos casos estos son elegidos entre profesionales con una larga experiencia por distintos poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y los nombramientos son producto de amplios consensos entre las distintas fuerzas políticas. Con todo, como ya he indicado, en Italia no existe control abstracto, salvo en caso de conflictos entre órganos del estado. Así, se trata de un sistema institucional que no posibilita en la misma medida la intromisión en la función del poder legislativo. En un sentido, los partidos políticos han utilizado la figura del referéndum abrogativo de la misma forma que se emplea el recurso ante el tribunal en otros países, esto es, como mecanismo de obstrucción parlamentaria.

Una de las principales tareas de los intérpretes de la Constitución ha consistido en activar el desmantelamiento de la legislación fascista, al tener atribuido (como en España) la función de revisar el derecho preconstitucional¹⁹. Este es claramente el ejemplo que ofrece el aborto. Como he señalado en el segundo capítulo, la intervención del Tribunal se produjo a raíz del recurso que interpuso un juez de Milán por considerar que la legislación que regía sobre el aborto antes de la liberalización violaba el artículo 32 de la Constitución, que reconoce la salud como derecho fundamental del individuo, ya que las mujeres que abortaban en la clandestinidad no gozaban de

¹⁷ A. Stone, "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe", *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 81-89.

¹⁸ Véanse los artículos citados en la nota 10.

¹⁹ Véase M. L. Volcansek, "Judicial Review in Italy; A Reflection of the United States?", *Policy Studies Journal*, 19, 1 (1990), pp. 127-139.

una asistencia médica adecuada. En su resolución, el tribunal declaró inconstitucional la legislación fascista y abrió camino a la liberalización. Además, puesto que las sentencias emitidas ante casos concretos no solo afectan a las partes implicadas sino a todos los ciudadanos y a los poderes públicos, la intervención del Tribunal limitaba las opciones legislativas que alcanzasen los políticos²⁰.

1.2. La limitación de los tribunales constitucionales como fuente de autonomía.

Dejando de lado las diferencias entre lo ocurrido en España y en Italia, en lo que sigue me interesa destacar el papel de los tribunales constitucionales en la resolución del aspecto moral que implica la cuestión del aborto. Ambos casos presentan dos elementos en común. Primero, las sentencias resuelven el dilema moral de una forma similar pues, como indiqué en el primer capítulo, establecen una solución de compromiso entre las posiciones extremas que caracterizan el debate. Ambas niegan que el feto tenga derecho a la vida pero reconocen que es un bien que merece protección constitucional. Por ello, niegan que la madre pueda decidir libremente y en cualquier circunstancia interrumpir su embarazo. Sin embargo, los derechos de la mujer (su vida, su salud, o su dignidad) deben prevalecer cuando entren en conflicto con la protección que merece la vida en desarrollo, por lo que se considera constitucional que interrumpa su embarazo. Ambas sentencias obligan a que las legislaciones otorguen valor al feto, siempre y cuando su protección no implique vulnerar los derechos fundamentales de la madre.

Segundo, en los dos países las intervenciones de los tribunales limitan las opciones de los representantes. En el caso español, como he dicho, el Tribunal limitó las posiciones de los políticos en dos momentos: cuando el gobierno elaboró el proyecto y durante el segundo debate parlamentario que concluye con la aprobación de la Ley. En Italia, la intervención del Tribunal tiene lugar antes de que inicie el proceso político, esto es, antes de que los partidos presentasen sus propuestas de reforma. Por tanto, la limitación se produjo de antemano, al indicar qué tipo de proyectos tenían o no cabida en la Constitución. De hecho, las propuestas presentadas, al menos las de los partidos importantes, rechazan cualquier solución extrema: ninguna, ni siquiera aquellas que en la práctica perseguían liberalizar el aborto en todas las circunstancias, omite la

²⁰ Sobre las funciones del Tribunal Constitucional italiano, veáanse A. Pizzorusso, "El Tribunal Constitucional italiano" y G. Zagrebelsky, "El Tribunal Constitucional italiano" en L. Favoreu et al., *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984), pp. 233-266 y 413-465.

valoración del feto. Al mismo tiempo, el proyecto democristiano acepta la posibilidad del aborto terapéutico, rechazando, por tanto, una oposición radical al aborto.

En esta sección analizo el papel de los Tribunales en la resolución del dilema moral así como las consecuencias que esta intervención tuvo para los políticos. El argumento que presento es complejo por lo que, en lo que sigue, expongo los diferentes pasos que lo componen:

- (i) El debate tradicional sobre el aborto está construido sobre una confusión esencial, que es responsable de que la discusión se haya articulado en torno a posiciones irreconciliables.
- (ii) Cuando los políticos se enfrentan a la resolución de este asunto se ven atrapados por esta misma confusión y se ven sujetos a defender las posturas radicales que están presentes en el debate público y que generalmente preconizan los grupos sociales a los que representan así como una minoría de votantes. Sin embargo, estas posiciones no solo no reciben el respaldo de la mayoría de los electores sino que, además, tampoco son realmente compartidas por los propios políticos, aun en el caso de que las defiendan.
- (iii) Los tribunales constitucionales, como instituciones que no responden ante la mayoría, tienen capacidad para plantear el debate con autonomía en relación a las exigencias partidistas. De ahí que las sentencias española e italiana hayan podido rechazar las perspectivas radicales e imponer soluciones aceptables para todos, con respecto al dilema moral sobre el aborto.
- (iv) Los políticos, al estar sujetos al contenido de las sentencias, recogen para ellos mismos la autonomía de la que gozan los intérpretes de la Constitución y por ello pueden o bien formular o bien aceptar soluciones compartidas por casi todos. Por tanto, es un caso en el que la limitación sobre los políticos se convierte en fuente de autonomía.
- (v) Por último, este tipo de soluciones producen efectos adicionales: son más estables y obtienen un mayor grado de aceptación por parte de la sociedad.

Como he indicado, el punto de partida debe ser el análisis del debate sobre el aborto. A menudo, la discusión sobre la interrupción voluntaria del embarazo suele plantearse en términos muy radicales. Aquellos que se oponen al aborto consideran que el feto tiene derecho a la vida, por lo que, salvo que esté en peligro la propia vida de la madre, identifican el acto de abortar con el asesinato. Por otro lado, los defensores del aborto niegan que el feto tenga ningún tipo de derecho por no ser más que una parte del cuerpo de la mujer. De ahí que consideren que no se puede poner barreras a la acción de abortar, pues con ello se estaría violando de manera gratuita la libertad de la madre. El debate sobre el aborto, planteado en estos términos, no tiene solución:

las partes implicadas no pueden, de ninguna forma, llegar a un acuerdo.

En una reinterpretación del debate, Ronald Dworkin demuestra que en realidad la discusión sobre si el feto tiene o no derecho a la vida es errónea al estar construida sobre una confusión esencial²¹. En su opinión, es necesario distinguir entre dos tipos de argumentos: el que atribuye al feto el derecho a la vida y el que asume que la vida en desarrollo tiene un valor intrínseco. El hecho de que no se haya distinguido entre estas dos ideas es precisamente lo que ha llevado al radicalismo y a que el aborto parezca un conflicto en el que los argumentos son irreconciliables. Sin embargo, Dworkin considera que la mayoría de la gente que se opone al aborto no cree realmente que el feto sea lo mismo que una persona, ni que por tanto se le pueda atribuir los derechos que corresponden a ésta. El argumento de que el feto tiene derecho a la vida es retórico y solo una minoría de verdad lo cree. Lo mismo se puede decir de los que defienden a ultranza el aborto, negando que la vida en desarrollo tenga algún valor.

Para fundamentar su interpretación, el autor aporta resultados de encuestas de opinión en las que se pone de manifiesto que sólo una minoría comparte los argumentos extremos. En realidad, todas las personas valoran la vida pero discrepan sobre cuáles son los medios más adecuados que permiten respetar este principio. Algunos consideran que el hecho de vivir, la vida en sí misma, es lo más importante y por ello se oponen al aborto. Otros, sin embargo, creen que lo fundamental es lo que cada uno haga con su vida. Por ello, piensan que la destrucción biológica del feto, en caso de que las posibilidades de pleno desarrollo humano del futuro niño o de la madre no sean plenas, es preferible a una vida humana frustrada.

El paso entre un debate en el que se discrepe sobre si el feto tiene o no derecho a la vida y uno en el que se discuta sobre cual es la mejor forma de respetar un principio valorado por todos es esencial. El primer tipo de conflicto no permite solución: no tiene una base común sobre la que discutir. A una persona que crea firmemente que el aborto es un tipo de homicidio no se le puede pedir que conviva pacíficamente con gente que está de acuerdo con que se aborte y que lo haga. Se puede esperar que las democracias resuelvan todo tipo de conflictos, pero no aquéllos en los que supuestamente existen posiciones contrapuestas sobre el más básico de todos los derechos, el derecho a la vida de los individuos, porque entonces el mismo fundamento sobre la que está construido el sistema se desmorona. Ello explica porque, en su retórica, los que se

²¹ R. Dworkin, *El dominio de la vida. Una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual*. (Barcelona: Ariel, 1994).

oponen radicalmente al aborto llegan a hacer comparaciones entre los estados que permiten la interrupción voluntaria del embarazo y el nazismo. Sin embargo, si entendemos que la discusión no versa sobre los derechos del feto sino sobre si se debe o no valorar más la vida biológica que la humana, la posibilidad de llegar a una solución en la que se respete, en cierta medida, los distintos puntos de vista, es creíble.

Pues bien, las sentencias italiana y española sobre el aborto resuelven el dilema moral en términos similares a los que plantea Dworkin. El propio autor recoge las sentencias europeas, entre las que se incluyen la de Italia y la de España porque, tal y como señala: "confirman, en el ámbito internacional, la hipótesis que hemos estado defendiendo: que el debate sobre el aborto no es abordable como un debate acerca de si el feto es o no persona, sino que debe de ser reconstruido como un debate de naturaleza muy distinta"²². Las sentencias negaron que el feto fuese persona y tuviese derechos pero declararon que la vida en desarrollo tiene un valor intrínseco que las Constituciones protegen y que las leyes, por tanto, deben respetar.

No creo necesario entrar a demostrar por qué el planteamiento que hace Dworkin del aborto, y que coincide con el de las sentencias, es preferible a cualquier solución radical. Creo que es suficiente decir que el significado que se atribuya a la vida constituye un valor lo suficientemente básico y esencial como para que sea conveniente e incluso necesario reducir las discrepancias al respecto. Por otro lado, los argumentos extremos suelen ser incoherentes, como veremos demuestran las posturas de las fuerzas políticas en Italia y en España.

El problema, y con esto entro en el segundo punto, es que a menudo los partidos políticos se han visto envueltos en la misma confusión que está presente en el debate público y han defendido posiciones igualmente radicales. En realidad, para los representantes no resulta nada fácil cerrar el debate sobre si el feto tiene o no derecho a la vida y entrar a discutir en los términos planteados por Dworkin, esto es, cuando y cómo se debe proteger la vida en desarrollo frente a los derechos de la madre. El aborto coloca a los partidos ante un dilema. De un lado, tanto las fuerzas políticas de izquierda como las de derecha están ligadas (formalmente o informalmente) a grupos de presión que mantienen posiciones radicales, las feministas en el primer caso y la Iglesia en el segundo. De otro, a menudo tanto los electorados en su conjunto como la mayoría de los votantes de los distintos partidos sostienen posiciones relativamente moderadas. Así, según

²² R. Dworkin, *El dominio de la vida. Una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual*. (Barcelona: Ariel, 1994), p.85.

ha quedado de manifiesto en capítulos anteriores, los electores de la DC apoyaban el aborto en determinadas circunstancias, como también lo hicieron a partir de 1985 la mayoría de los electores de AP. De igual modo, los votantes socialistas en España estaban a favor de liberalizar el aborto pero en su mayoría eran contrarios a introducir la indicación social. Los electores del PCI se mostraban más partidarios de una amplia liberalización pero solo una minoría era favorable al aborto libre. Los grupos de presión, dado que defienden sus posiciones con más intensidad que los ciudadanos corrientes, han logrado que el debate público sobre el aborto reproduzca en mayor medida sus argumentos que los de los votantes moderados.

En este escenario, los partidos tienen que elegir entre mantener posturas radicales cercanas a las que mantienen los grupos de interés y una minoría de electores y la defensa de posiciones más moderadas, próximas a las preferencias de la mayoría de los votantes. La primera opción puede tener un claro coste electoral así que en principio es de esperar que los partidos se decidan por la segunda, salvo en caso de que se sientan demasiado presionados por los grupos de interés. No es mi intención profundizar más sobre que circunstancias llevan a los políticos a optar por una u otra vía. Lo que pretendo es hacer notar que en el caso de que los partidos decidan defender posiciones moderadas, en consonancia con las preferencias de la mayoría de los electores, no pueden ignorar completamente los puntos de vista de grupos radicales con los que están unidos o al menos con los que se les identifica. Consecuentemente, cuando los partidos optan por la moderación deben encontrar argumentos que no contradigan abiertamente las creencias de los grupos de sus grupos de presión o de una minoría de sus propios electores. Por ejemplo, si un partido de derecha decide defender por razones electorales una posición moderada ante el aborto su proximidad con respecto a la Iglesia católica le hará difícil argumentar públicamente que el feto tiene un valor intrínseco pero no derecho a la vida. Además, si el partido en cuestión ha defendido previamente el argumento del derecho a la vida no le va a resultar tan fácil cambiar su posición por el simple hecho de que no se puede reconocer públicamente que uno partía de principios morales equivocados. Algo parecido sucede con los partidos de izquierda, aunque con ciertas diferencias, como expongo más adelante. En suma, contrariamente a lo que ocurre con los tribunales constitucionales, para los políticos es muy difícil defender una posición ante el aborto utilizando el tipo de argumentos que expone Dworkin.

Lógicamente, las posturas de los partidos no solo tienen por qué ajustarse a consideraciones de tipo electoral. También hay que tener en cuenta las creencias de los políticos

sobre la cuestión del aborto. En este sentido, las posiciones de los partidos políticos italianos y españoles confirman la observación de Dworkin de que pese a la retórica utilizada pocos son los que creen realmente que el feto sea una persona con derechos. Igualmente, pocos son los que creen que la vida en desarrollo no tenga ningún valor y que, por tanto, la mujer pueda sin ningún reparo disponer de ella libremente. En los debates parlamentarios esto queda claramente de manifiesto. En ninguno de los dos países los partidos conservadores creían realmente que el feto tuviese derecho a la vida. En el caso de la DC, esta afirmación es completamente obvia puesto que las propuestas de reforma presentadas permitían el aborto terapéutico. El caso de AP-PDP es más ambiguo. Durante la primera discusión, el partido defendió una postura radical, aunque alguno de sus diputados presentase enmiendas a título individual que atenuaban las penas por aborto, lo que evidentemente significaba que al menos estos diputados no equiparaban el feto a la persona. En el segundo debate, a raíz de la sentencia, AP modifica su posición y las enmiendas que presentan sus diputados son de grupo. En conjunto, como expuse en el cuarto capítulo, éstas defendían un sistema de eximentes, es decir, un sistema mediante el cual no se penalizaría a la mujer si tras la celebración de un juicio se demostraba que había abortado por las razones indicadas en la ley, que de hecho coincidían con los supuestos del proyecto socialista. Evidentemente, un sistema de eximentes refleja el convencimiento de que el aborto es un acto muy serio pero no que el feto tenga derecho a la vida. Por tanto, los parlamentarios del grupo popular, al menos en general, tampoco apoyaban una posición radical. En suma, salvo excepciones, los parlamentarios de la DC y AP, pese a recurrir a la afirmación de que el feto tiene derecho a la vida, no lo creían puesto que de ser así no hubiesen presentado enmiendas que contradecían este principio.

Estos partidos exponían argumentos en los que tal vez no creyesen firmemente, pero que formaban parte del discurso utilizado por el mundo católico al que estaban en mayor o menor medida sujetos o vinculados: por la Iglesia, por los grupos pro-vida y por una minoría de su electorado. Como he expuesto en los capítulos anteriores, tanto a la DC como a AP les convino abandonar sus posiciones extremas. Las razones en ambos casos eran parecidas. Los democristianos se vieron en la necesidad de evitar el posible referéndum, no solo porque la mayoría de los electores eran muy favorables al aborto sino porque sus propios votantes apoyaban la autorización de determinados supuestos. Ello les obligó en la primera ronda de negociación, cuando disponían de una mayoría antiabortista, a adoptar una posición moderada ante el aborto.

Entre las justificaciones dadas para explicar su postura se encontraba la necesidad de respetar los términos de la sentencia, que autorizaba la liberalización del aborto dentro de los límites que suponían la obligada protección de la vida en desarrollo.

En el caso de AP-PDP, he sugerido que su cambio de posición pudo deberse a la evolución de su electorado ante esta cuestión. En 1985, la mayoría de los votantes de este partido estaban a favor de la despenalización del aborto en los términos en los que lo había planteado el gobierno socialista. El partido, por tanto, había estado defendiendo una posición más radical que la que sostenía la mayor parte de su electorado. Pese a todo, el cambio de postura requería una explicación, ya no sólo porque una parte de sus electores siguiesen siendo contrarios a la despenalización o porque tuviesen que evitar un ataque por parte de la Iglesia y de los grupos pro-vida, sino porque nadie hubiese entendido el abandono sin más de la defensa de un principio. Dicha explicación vino dada por la intervención del Tribunal Constitucional. A partir de la sentencia, AP sostuvo una visión más moderada del aborto que se justificó exclusivamente aludiendo a lo que, según sus intérpretes, la Constitución española decía sobre esta cuestión.

En el caso de los partidos defensores del aborto el problema no se plantea en los mismos términos, primero porque los intereses que representan tiene menos fuerza (las organizaciones feministas, al menos en estos casos, son menos poderosas que la Iglesia) y, segundo, siendo esto lo más importante, porque el argumento sobre la libertad de la mujer es más fácil de quebrantar que el del derecho a la vida. Uno puede pensar que la mujer tiene más o menos libertad para abortar sin necesidad de que esto signifique que no se valora la vida en desarrollo (simplemente se valora más la vida de la madre), mientras que si uno atribuye al feto derecho a la vida no puede sostener que tenga más o menos derecho. Por eso, el uso de lo que dicen las constituciones sobre el aborto tiene mucha más relevancia para los partidos conservadores que para los partidos de izquierda. Aun así, el argumento sobre la constitucionalidad tuvo una gran importancia en la reforma del Gobierno socialista, pero su utilización tuvo un carácter distinto. Esto lo analizo en el próximo apartado.

El hecho de que los partidos políticos justifiquen el abandono de posiciones radicales aludiendo a las limitaciones impuestas por los Tribunales Constitucionales se explica, obviamente, por la autonomía que goza este tipo de institución. Tal y como sugiere G. Majone, no solo en relación a los tribunales constitucionales sino refiriéndose a cualquier institución contramayoritaria, éstas pueden resolver cuestiones especialmente delicadas con libertad en

relación a las exigencias partidistas²³. Esto, evidentemente, no lo pueden hacer las fuerzas políticas, al depender en mayor o menor medida de los grupos a los que representan. Sin embargo, lo que si pueden hacer es utilizar las resoluciones de los tribunales para liberarse de las ataduras a las que están sujetas, acaparando por tanto la autonomía de la que gozan los tribunales. Así, los tribunales proporcionan un argumento con el que justificar la moderación, puesto que, como he dicho, para los políticos es muy difícil debatir en los términos planteados por Dworkin.

La idea de que la autonomía de los políticos aumenta cuando una institución como el tribunal constitucional asume la función de resolver determinado tipo de conflictos fue sugerida por S. Holmes. Este autor considera que una forma de resolver políticamente asuntos delicados y que tienden a provocar grandes conflictos es trazando una barrera entre la esfera pública y privada, de forma que los gobiernos se abstengan de interferir en aquellas cuestiones en las que estén implicados los valores más básicos de los individuos. Los políticos pueden establecer voluntariamente lo que Holmes denomina "reglas de silencio" y suprimir de la discusión el debate sobre determinados asuntos, como puede ser el dilema moral del aborto²⁴. Para ello, varios mecanismos se encuentran a disposición de los políticos: posponer el debate, declararse neutral al respecto o transferirlo al tribunal constitucional. La principal ventaja es que al no implicarse mantienen la autonomía que les permite resolver mediante compromisos muchas otras cuestiones. Los casos estudiados en este trabajo son distintos en cuanto que la autocensura no fue plenamente voluntaria sino que fue provocada por los tribunales: los políticos modificaron sus posiciones adelantándose a posibles censuras futuras. Sin embargo, los efectos que produce en los políticos (en cuanto a que aumenta su autonomía) son similares.

En otro trabajo, Holmes sugiere que, frente al debate sobre si es legítimo o no que el tribunal limite al poder legislativo, la relación entre estos dos poderes puede entenderse como un caso mediante el cual las restricciones producen o aumentan la autonomía²⁵. La función de un tribunal puede verse como una forma de descargar al legislativo de la resolución de muchos problemas, lo que le permite no sólo disponer de más tiempo para solucionar otros sino también

²³ G. Majone, "When Does Policy Deliberation Matter?", EUI WP SPS, 93/12.

²⁴ S. Holmes, "Gag rules or the politics of omission" en J. Elster y R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. 19-58.

²⁵ S. Holmes, "Precommitment and the Paradox of Democracy", en J. Elster y R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 195-240.

evitar enfrentarse a cuestiones en las que resulta extremadamente difícil alcanzar un acuerdo.

En sus trabajos, Holmes no entra a explicar con más detalle las razones por las que se produce la autonomía de los políticos, ni tampoco en que consiste (es decir, autonomía para qué). Los motivos por los que los políticos ven aumentada su libertad provienen del carácter del tribunal constitucional y, en concreto, del hecho de que sea una institución contramayoritaria, esto es, que no represente a la mayoría, ni deba responder ante ella. En realidad, es esta característica la que otorga a esta institución una autonomía que a su vez puede trasladar al legislativo. Los casos expuestos son buenos ejemplos de ello. En ambos países las intervenciones de los tribunales permitieron a los partidos gozar de mayor autonomía, en relación a los intereses de aquellos grupos a los que, al menos en parte, representaban. La autonomía de la que gozan los partidos al estar limitados por los tribunales constitucionales les permite, por tanto, alejarse de posiciones radicales que si bien la mayoría en el fondo no apoya se ven arrastrados a mantener por ser los representantes o por estar más próximos a los grupos sociales que las defienden. Con ello se abre el camino para la resolución del problema en una cuestión que, como hemos visto, no puede resolverse si no se abandonan las posiciones radicales.

Finalmente, la intervención de los tribunales constitucionales produjo otros efectos. En primer lugar, permitió alcanzar soluciones más estables, en la medida en que no dependieron en su totalidad de los intereses o de las preferencias partidistas. Majone también destaca la estabilidad de las soluciones ofrecidas por las instituciones contramayoritarias²⁶. Tanto en Italia como en España las legislaciones son producto de mayorías parlamentarias coyunturales pero dentro de los límites marcados por los intérpretes de la Constitución. Sea del color que sea la mayoría, la presencia de los tribunales conduce a la autolimitación, es decir, al rechazo voluntario de una solución que vulnere abiertamente determinados principios. Con ello, se facilita que quien esté en la oposición acepte el resultado legislativo. Si las leyes sobre el aborto dependiesen únicamente de las preferencias de los partidos encontraríamos, con mayor probabilidad, un escenario en el que se fuesen sucediendo legislaciones contrapuestas.

La estabilidad también puede ser entendida como un factor de autonomía. Primero, porque tiene la virtud de permitir a los políticos el poder dedicarse a la resolución de otras cuestiones y, segundo, porque facilita la convivencia entre las distintas partes implicadas, en la medida en que se reduce la polarización cuando ningún grupo siente que sus valores han sido abiertamente

²⁶ G. Majone, "When Does Policy Deliberation Matter?", EUI WP SPS, 93/12.

vulnerados. Esto último tiene la ventaja de que puede facilitar no solo la formulación de la política (más allá de la cuestión moral) sino también en cierta medida su puesta en práctica.

Finalmente, la aprobación parlamentaria de legislaciones que se sabe públicamente que son constitucionales permite que éstas obtengan una mayor legitimidad. Esto es especialmente relevante en el caso de una cuestión moral en la que no todos aceptan que la solución a la que se llegue sea legítima por el hecho de haberse alcanzado por el procedimiento democrático. En un asunto en el que el centro de debate es un principio tan fundamental como la vida, es más difícil conseguir que una solución legislativa se acepte por el simple hecho de que se haya llegado a ella respetando las preferencias ideológicas de una mayoría. Sin embargo, la solución que pueda ofrecer una institución que habla en nombre de la Constitución, y no en nombre de intereses partidistas, es más fácilmente aceptable, en la medida en que todos entienden que esta norma fundamental está construida sobre la base de valores y principios universalmente aceptables y que entre ellos se encuentra el respeto a la vida humana. En general, como sugiere Majone, las instituciones contramayoritarias permiten identificar valores públicos²⁷. Y esto, obviamente, aumenta el grado de aceptación.

Por otro lado, los políticos, al estar limitados por los tribunales constitucionales, obtienen mayor autonomía para legislar dentro de unos márgenes amplios, sin que se cuestione su legitimidad para hacerlo. Esto es especialmente relevante en un asunto tan delicado como el aborto. En el siguiente apartado analizo el margen de actuación del que, pese a todo, dispuso el PSOE y de como la intervención del Tribunal le ofreció la legitimidad para liberalizar en mayor medida la reforma.

En definitiva, la intervención de los tribunales constitucionales permite a los políticos conseguir una mayor autonomía en relación a las preferencias de los grupos a los que están sujetos. Con ello, las legislaciones alcanzadas respetan en cierta medida los valores de las distintas partes implicadas sin que por ello se reproche a los políticos haber traicionado los principios que decían defender. Por otro lado, las soluciones que apelan a valores mínimamente compartidos son más fácilmente aceptadas por todos y por ello más estables.

2. Electores y representantes. El uso de la argumentación como mecanismo de justificación de la política.

²⁷ G. Majone, "When Does Policy Deliberation Matter?", EUI WP SPS, 93/12.

Tanto en Italia como en España, las propuestas sobre el aborto que los partidos políticos presentaron así como las soluciones que finalmente fueron diseñadas, se acompañaron siempre de argumentos mediante los cuáles los políticos pretendían aclarar las razones que habían motivado sus posturas. Las decisiones, por tanto, no se tomaron mediante un único encuentro en el que las partes expresaron sus preferencias y votaron en consecuencia: la argumentación estuvo presente durante todo el proceso. Pero es necesario aclarar por qué fue así.

En este apartado analizo el conjunto de razones que ofrecieron los políticos para explicar sus posiciones e intento dar cuenta de por qué lo hicieron. La tesis que defiendo es que la argumentación, entendida como el proceso mediante el cual los representantes justifican las posiciones y resoluciones que adoptan, es un elemento esencial en la toma de decisiones de las democracias y, particularmente, en lo que respecta a las cuestiones de carácter moral.

El argumento que presento se compone de cinco pasos:

- (i) Se pueden distinguir tres contextos en los que, en general, los políticos recurren a la argumentación: cuando deliberan, cuando negocian y cuando dan cuenta de las posiciones o decisiones ya adoptadas. Indico por qué considero necesario tratar de forma separada estos distintos usos.
- (ii) Defiendo que la argumentación, entendida como el conjunto de razones que ofrecen los políticos para explicar sus posturas o resoluciones, es un mecanismo esencial en la relación entre los representantes y los electores. La reelección de los políticos supone que éstos sean capaces de convencer a los votantes con sus acciones. Por ello, los políticos deben justificar sus decisiones, especialmente cuando éstas se alejan de las promesas realizadas.
- (iii) Mantengo que el aborto presenta al menos tres peculiaridades. Primero, se trata de una cuestión en la que el abanico de razones que permiten habitualmente justificar una reforma es menor (en particular, si ésta se aleja de lo prometido en unas elecciones). Segundo, al tratarse de una discusión sobre el significado y alcance de la vida humana, el aborto es un asunto que afecta a los valores básicos de los individuos y, por tanto, muy importante para ellos. Por último, es una política en la que se exige un mayor grado de coherencia entre los principios en los que cada uno asegura creer y los que finalmente defiende. Se trata, por tanto, de un asunto en el que los vaivenes políticos pueden resultar más costosos.
- (iv) Como consecuencia de estas tres características, el aborto es una política en la que los representantes tienen mayores incentivos para intentar adecuarse a los deseos de los ciudadanos,

por lo que los políticos suelen cumplir en mayor medida con las reformas prometidas o con lo que los electores esperan que defiendan (al menos si desean llevar a cabo políticas que no sean especialmente costosas).

(v) De todo lo anterior no se sigue que los representantes estén completamente sujetos a la voluntad de los electores o que en ninguna circunstancia puedan modificar las posiciones originarias. Los políticos pueden cambiar de postura pero para que ello no resulte costoso deben encontrar argumentos de peso que lo justifiquen.

(vi) Termino indicando cómo los límites de una política visible y simbólica como el aborto puede beneficiar a los representantes en determinadas circunstancias.

Inicio este apartado precisando los distintos contextos en los que los políticos recurren al uso de argumentos. El primero de ellos es cuando deliberan. Quiero dejar claro que en lo que sigue identifico el término deliberar con lo que dicen los defensores de la teoría de la democracia deliberativa y no con otros usos filosóficos más tradicionales²⁸. La deliberación es un proceso en el que las partes implicadas ofrecen razones en defensa de sus posturas e intercambian ideas con el fin de que los involucrados puedan modificar su posición al descubrir nuevos argumentos que tal vez les lleve a pensar que los suyos no eran del todo correctos o ciertos. Los partidarios de la democracia deliberativa consideran que la discusión debe preceder a las decisiones que se tomen en el ámbito político y que en ella deben participar todos, políticos y ciudadanos. Las soluciones que se alcancen, por tanto, deben ser siempre fruto de la discusión. La deliberación permitiría que ante cualquier conflicto predominase la perspectiva más razonable, puesto que en el curso del debate las posiciones y argumentos más débiles cederían ante los más consistentes. En principio, la deliberación conduciría a consensos sobre las diferentes cuestiones, aunque entre los defensores de esta teoría también se ha reconocido el riesgo de que un debate en profundidad ponga en evidencia la imposibilidad de llegar a compromisos ante asuntos especialmente conflictivos²⁹. Las soluciones a las que se llegasen deliberando obtendrían un mayor grado de aceptación y, por tanto, resultarían más legítimas. En la medida en que las decisiones políticas vinculan a todos los ciudadanos, la legitimidad o aceptación de las mismas resulta ser particularmente relevante.

²⁸ Una buena síntesis de la teoría de la democracia deliberativa se encuentra en J. Cohen, "Deliberation and Democratic Legitimacy", en A. Hamlin y P. Pettit (Ed.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. (Oxford: Blackwell, 1989), pp 17-34.

²⁹ En concreto, este riesgo se ha señalado en relación al aborto en A. Gutmann y D. Thompson, *Democracy and Disagreement*. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1996).

En el esquema de la democracia deliberativa, el recurso a la argumentación permite ofrecer mayor información sobre cada asunto que se discuta de forma que la solución que finalmente se adopte sea la que refleje mejor los argumentos más convincentes. Por ello, se considera que la decisión legítima es aquella que, además de tener el respaldo de la mayoría, haya sido alcanzada tras un proceso deliberativo en el que todos hayan tenido la oportunidad de hacerse escuchar y de poner a prueba la solidez de sus argumentos. La solución final es si no la más adecuada al menos la que ha sido respaldada por argumentos de mayor peso y por ello es la que mejor se puede justificar de cara a los sujetos a los que vincule³⁰.

Esta teoría, al considerar que la argumentación tiene como único fin la deliberación, tal y como sus defensores la definen, impide analizar con claridad las causas y consecuencias del uso de argumentos en el ámbito político. Esto es así porque los partidarios de esta concepción de la democracia no hacen diferencias entre la discusión en la esfera social (familia, grupos de presión, etc.) y en la política. Lo importante es que todos deliberen. La ausencia de una distinción entre actores de ámbitos distintos lleva a que la teoría no se haya planteado si el recurso a la argumentación por parte de los políticos tiene razones y efectos específicos. Y, como expongo en lo que sigue sí los tiene.

La teoría de la democracia deliberativa considera que el único objetivo de la argumentación es intercambiar razonamientos o ideas e intentar convencerse los unos a los otros. Esta visión plantea dos problemas. Primero, el cambio de posiciones como producto de un proceso deliberativo no siempre es positivo y el que lo sea no es independiente del ámbito en el que se produzca. Es indudable que la discusión en el seno de los partidos es ventajosa, de la misma forma que lo es que las posturas que finalmente mantengan sean las que han resultado más razonables. Pero de ahí no se sigue que la deliberación, tal y como la definen sus defensores, sea positiva en todos los contextos. Imaginemos, por ejemplo, que en una discusión abierta en el parlamento el partido *x* reconociese que su posición era la equivocada frente a la que defendía *y*. ¿Que reacción produciría en los electores este cambio de posición? En ocasiones, los cambios de posturas no pueden considerarse ventajosos y pueden interpretarse como falta de coherencia o síntoma de debilidad. Tal y como sugiere Przeworski, el cambio de creencias como consecuencia de la discusión puede reflejar la dominación ideológica de unos sobre otros³¹. Si el proceso

³⁰ Véase B. Manin, "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, 15, 3 (1987), pp. 338-368.

³¹ A. Przeworski, "Deliberation and Ideological Domination", 1995 (no publicado).

deliberativo modifica las creencias es porque o bien no todos los participantes tienen la misma información, o bien porque no la comprenden de la misma manera. Ello significa que la deliberación implica desigualdad: de acceso a la información o de capacidad de entendimiento de la misma.

Segundo, los partidarios de la democracia deliberativa ignoran que a veces la argumentación no es más que un instrumento de negociación, ajeno a cualquier fin de carácter deliberativo. Como sostiene Elster, en la esfera política los actores pueden utilizar de forma estratégica determinado tipo de argumentos, con el fin de obtener resultados que se aproximen más a sus preferencias³². El uso estratégico de argumentos puede consistir o bien en presentar las amenazas en términos de meros avisos, es decir, como hechos que van a ocurrir o bien en recurrir a argumentos de carácter imparcial para defender intereses egoístas³³. Cuando los políticos negocian, por tanto, la argumentación puede convertirse en un recurso que afecte la capacidad de los actores para influir en el resultado final.

Por último, en la esfera política los actores no sólo utilizan argumentos al deliberar o al negociar sino también cuando ofrecen razones de sus acciones. En este contexto la argumentación no implica un proceso de intercambio entre actores del que se deriva un determinado resultado, sino que consiste en justificar posturas o decisiones que ya han sido alcanzadas, sin que haya tenido por qué discutirse nada previamente. El objetivo, por tanto, no es descubrir el argumento más sólido ni tampoco intentar influir de forma estratégica en la solución final, sino explicar un determinado curso de acción.

La argumentación, entendida como el conjunto de razones que ofrecen los políticos para explicar sus posturas o acciones es un elemento esencial en la relación entre ciudadanos y políticos. La democracia representativa es un sistema que se articula en torno a la idea de que los políticos deben ejercer su poder en beneficio de los electores. Pero esto no implica que los representantes estén obligados a cumplir siempre con sus promesas, ni tampoco que tengan que hacer en cada momento lo que deseen los ciudadanos. De hecho, un sistema en el que la acción

³² J. Elster, *Argomentare e Negoziare*. (Milán: Anabasi, 1993).

³³ Elster ilustra el uso de argumentos imparciales con el siguiente ejemplo. En los años veinte, se quería limitar la entrada de judíos en la Universidad de Yale. Para evitar hacer una reforma que resultase discriminatoria, se decide recurrir a una política de diversificación geográfica. Dado que en Nueva York predominaban los judíos, esta medida permitía que se redujese la entrada de neoyorquinos y por tanto de judíos. Sin embargo, en teoría la política afectaba para bien a cualquier persona de otro estado y para mal a cualquier estudiante de Nueva York, en ambos casos independientemente de su religión. Véase J. Elster, *Argomentare e Negoziare*. (Milán: Anabasi), pp. 114-117.

gubernamental estuviese completamente sujeta a la voluntad de los electores sería bastante impracticable. Los políticos se enfrentan con numerosos problemas, con situaciones cambiantes y a menudo imprevisibles. De ahí que el buen funcionamiento de un gobierno requiera que éstos dispongan de cierta independencia. Consecuentemente, las democracias han evitado incorporar en su sistema institucional mecanismos que anulasen la autonomía de los representantes, como el mandato imperativo o la posibilidad de que los electores pudiesen revocar a sus representantes en cualquier momento³⁴.

El problema que surge entonces es cómo asegurar que la autonomía de los políticos no se va a ejercer en perjuicio de los ciudadanos. Para evitar que esto ocurra, las democracias han diseñado instituciones que permitan a los ciudadanos controlar a sus gobiernos. El principal mecanismo de control (o de *accountability*) es la celebración reiterada de elecciones. Si los representantes aspiran a la reelección, procurarán mostrar a los ciudadanos que han hecho un uso adecuado de su autonomía. Con este fin, los políticos justifican sus posturas o acciones. Los argumentos que ofrecen no tienen por qué ser necesariamente los más consistentes pero sí tienen que convencer de que las decisiones no se han tomado de forma arbitraria³⁵. La argumentación, en este contexto, también ayuda a los electores a disponer de mayor información sobre las acciones y motivaciones de sus representantes y, por tanto, a ejercer su control³⁶. Como sugiere W.R. Keech, el término *accountability* tiene al menos dos significados: que los representantes estén sujetos a sanción (como ocurre cuando los votantes castigan a un partido reemplazándolo por otro) y que estén sujetos a la necesidad de dar cuenta, justificar o explicar sus acciones³⁷.

En definitiva, la argumentación es un elemento esencial en la relación entre electores y políticos. A no ser que estos últimos renuncien a ser reelegidos, tratarán de convencer a los ciudadanos con sus acciones³⁸. Si éstas se ajustan a las promesas realizadas, los representantes darán cuenta de las mismas para mostrar que responden a los ciudadanos. Si por el contrario las

³⁴ B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*. (Paris: Flammarion, 1996), pp. 212-213.

³⁵ J.A. Gardner, "Shut up and vote: A critique of Deliberative Democracy and the life of talk", *Tennessee Law Review*, 63, 2 (1996), pp. 421-451.

³⁶ A este propósito, véase A. Pzeworski y S. Stokes, "Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Governments?", 1996 (no publicado).

³⁷ W. R. Keech, "Rules, Discretion and Accountability in Macroeconomic Policymaking", *Governance*, 5, 3 (1992), pp. 259-278: p. 260.

³⁸ B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*. (Paris: Flammarion, 1996), p. 214.

decisiones implican abandonar lo prometido, los políticos deberán explicar el cambio de posición. Entre elección y elección los políticos, en teoría, pueden actuar con absoluta independencia pero si quieren reducir costes (como ocurre normalmente) deberán aportar razones que justifiquen el incumplimiento del programa.

Cuando en un asunto concreto el abanico de argumentos que los políticos pueden utilizar para explicar el abandono de una promesa o el cambio de posición es menor, los costes de sus acciones aumentan. Así ocurre en una cuestión moral como el aborto: el abanico de razones que permiten a los políticos justificar por qué no siguen la política anunciada o la que los electores esperan que defiendan es menos amplio y por ello el coste de no cumplir es mayor. Si se compara el aborto con otro tipo de políticas, además del hecho de que sea una cuestión de principios, como expongo más adelante, se puede pensar en varias otras razones por las que esto sea así. Estas son el hecho de que la información sea completa, la ausencia de shocks externos y la falta de costes de oportunidad³⁹.

En un asunto como el aborto no se puede plantear el supuesto de información incompleta. Cuando un partido se presenta a unas elecciones con la promesa de liberalizar el aborto, la información que tiene sobre esta cuestión es la misma que va a tener una vez en el gobierno y coincide también con la de los electores. No puede ocurrir, como en otras políticas, que los partidos descubran, una vez en el gobierno, nuevos elementos no contemplados desde la oposición que les lleve a revisar sus posiciones⁴⁰. Además, una cuestión como el aborto no está sujeta a ningún tipo de shock externo, como ocurre, por ejemplo, con una política económica que depende en gran medida de la coyuntura internacional. Por último, el aborto es una política regulativa y, por tanto, sin costes de oportunidad: su regulación no interfiere en la realización de otras políticas. La decisión de permitir la interrupción voluntaria del embarazo no está vinculada a lo que se haga en otros ámbitos, al menos si no se contempla la posibilidad de incluir la intervención médica en la red sanitaria pública y con ello en los presupuestos de un estado. Esto

³⁹ Agradezco a Ignacio Sánchez-Cuenca haberme hecho notar estas diferencias.

⁴⁰ Como ejemplo, se puede citar el caso del PSOE y la OTAN. España entró en la OTAN en mayo de 1982 con la oposición del partido socialista que prometió en las elecciones de ese mismo año la celebración de un referéndum sobre la permanencia de España en la organización. Una vez en el gobierno, el PSOE consideró que los costes de una salida iban a ser muy grandes, por lo que cambió su posición y convocó un referéndum en el que defendió que España siguiese formando parte de la OTAN. El giro en la política se justificó aludiendo, entre otras cosas, a que la entrada de España en la Comunidad Europea requería la permanencia en esta organización. Véase J.M. Maravall, *Accountability and Manipulation*, WP/92 (1996).

no ocurre en muchos otros asuntos (por ejemplo, cualquier política social), que afectan necesariamente al gasto público.

Para ilustrar estos tres elementos, piénsese, por ejemplo, en la promesa de reducir los impuestos. Un partido gana unas elecciones habiendo incluido en su programa este aspecto y una vez en el gobierno decide no cumplir con lo prometido. Las razones, objetivas o no, del incumplimiento pueden ser varias: que el estado de la hacienda pública era más deficitario de lo que se creía estando en la oposición (información incompleta); que un nuevo acontecimiento internacional (por ejemplo, una guerra) requiere mantener los ingresos existentes (shock externo); o, por último, que, sin que se renuncie a la bajada de impuestos, se decida posponerla porque otras medidas que impliquen gasto sean de mayor prioridad (coste de oportunidad).

El hecho de que en el aborto el abanico de argumentos que permitan justificar incumplimientos o cambios de política sea menor, lleva, como he señalado, a que los costes de no cumplir aumenten y, por tanto, a que los gobiernos tengan mayores incentivos para seguir los deseos de los electores. Esto explicaría por qué otros estudios sobre el aborto concluyen que la variable que más se correlaciona con el tipo de legislación es la opinión pública (poner rf). También permite entender por qué el PSOE cumplió con su programa electoral en esta materia, cuando no ocurrió lo mismo con otros asuntos (por ejemplo, con la OTAN o los 800.000 puestos de trabajo). El aborto no depende ni de la aparición de factores coyunturales o externos, ni de lo que se decida hacer en otros ámbitos. Esto no significa que se trate de una política que no esté sujeta a presiones pero, en la medida que éstas se puedan afrontar, los políticos tratarán de responder a las preferencias de los electores. A este respecto, el caso italiano también resulta muy interesante. Como expuse en el tercer capítulo, el PCI, pese a la estrategia del compromiso histórico, se acercó menos a los democristianos en el aborto que en otro tipo de asuntos, como las políticas económica y de orden público. Así, por ejemplo, la política económica de austeridad se justificó con promesas de ventajas futuras (el sacrificio presente permitiría a largo plazo alcanzar una sociedad más justa) y medidas de compensación (políticas redistributivas y disminución del desempleo a cambio de la austeridad). Con todo, en este caso hay que tener en cuenta que los electores disponían de un arma, más allá de las elecciones, con la que incentivar a los representantes para que legislasen a su favor, como el referéndum.

Además de las razones señaladas, el aborto se diferencia de otras políticas por ser una cuestión en la que están en juego los principios y valores más básicos de los individuos, lo que

lleva a que sea un asunto que la gente siente de cerca y que no pasa desapercibido. Esto aumenta, lógicamente, la disposición de los políticos a seguir los deseos de los ciudadanos y a respetar la concepción más admitida que haya al respecto. El caso español muestra claramente este aspecto. En un primer momento, cuando el Gobierno socialista aprobó el proyecto sobre el aborto, así como durante el primer debate parlamentario, la principal justificación fue el amplio apoyo que recibía el proyecto entre los ciudadanos⁴¹. Si no se había liberalizado más el aborto fue, entre otras cosas, por intentar adecuar la reforma a los valores que predominaban en la sociedad. Este argumento queda claramente reflejado en una intervención de Fernando Ledesma en el Pleno del Congreso:

Tampoco [...] ha querido el Gobierno ir [...] más allá de las tres [...] indicaciones. El aborto es un problema que afecta profundamente a la sensibilidad colectiva y, en materia tan delicada como ésta, la Ley, que opera en el plano de lo general y de lo abstracto, debe adecuarse de modo cuidadoso a los sentimientos, a las concepciones culturales y valorativas ampliamente mayoritarias en el pleno de la sociedad⁴².

Pero además, el aborto es una cuestión que exige ser tratada con un mayor grado de integridad o, dicho de otro modo, de coherencia con los principios que dice defender cada uno. Por esta razón, y no solo porque el abanico de argumentos que justifiquen cambios de postura sea menor, los representantes pueden pagar más caro los vaivenes en el aborto que en otro tipo de políticas.

De todo lo anterior no se sigue que los políticos estén completamente atados a la voluntad de los electores, ni que en ninguna circunstancia puedan modificar su posición. Sin embargo, si quieren evitar que sus reformas sean costosas, tienen que encontrar razones de peso que las justifiquen. Esto nos lleva al último aspecto que quiero tratar en este apartado: las características de los argumentos que utilizan los políticos cuando modifican sus posiciones.

⁴¹ Esto quedaba demostrado tanto por el hecho de que el PSOE hubiese ganado con mayoría absoluta unas elecciones presentando un programa en el que se incluía la liberalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres supuestos, como por los resultados de las encuestas que había realizado, entre otros, el Centro de Investigaciones Sociológicas y que se habían dado a conocer a la vez que la reforma.

⁴² Pleno, CDI, II Legislatura, 4 de octubre 1983. Véase también en esta misma línea la intervención de López Riaño, Comisiones, CDI, II Legislatura, 7 de septiembre 1983; también las intervenciones de Sotillo, Pleno, CDI, II Legislatura, 4 de octubre 1983 y Pelayo Duque, Pleno, CDI, II Legislatura, 5 de octubre 1983.

En el caso español, el partido en el Gobierno no cambió radicalmente su postura pero sí introdujo en el segundo debate parlamentario, tras la sentencia, una serie de enmiendas que liberalizaron en mayor medida el aborto⁴³. El argumento que utilizaron los parlamentarios socialistas para justificar cada una de ellas fue la adecuación del proyecto a la voluntad del Tribunal Constitucional. En realidad, esta institución había limitado al partido de la mayoría en la medida en que había manifestado que no permitiría que no se protegiese la vida en desarrollo. Pero, además, había indicado aquellos requisitos que se creían necesarios para la adecuada protección del feto. Sin embargo, la sentencia fue lo suficientemente ambigua como para que el partido de derechas presentase enmiendas que restringiesen el aborto y el partido del gobierno hiciese lo contrario. Tal y como señaló el diputado socialista López Riaño:

Para nosotros, hay una coincidencia absoluta entre la voluntad política del Grupo Parlamentario Socialista y el mandato que se contiene en la sentencia del Tribunal Constitucional. [...]. Y con esa sensación de estar [...] coordinando una voluntad política y un análisis jurídico, mi Grupo ha presentado estas enmiendas⁴⁴.

Por otro lado, como puse de manifiesto en el capítulo quinto, AP también modificó su posición tras la sentencia del Tribunal Constitucional. En el apartado anterior, indiqué que el cambio de postura ante el aborto por parte de un partido de derechas es más difícil de justificar que el de una fuerza política de izquierda. Se puede sostener que la mujer tenga más o menos libertad para decidir pero no que el feto tenga más o menos derecho a la vida. Por ello, el cambio de AP (de la defensa de una postura radical a la disposición a aceptar un sistema de eximentes) exigía algún tipo de explicación. Igualmente, ésta vino dada por la sentencia del Tribunal Constitucional. En palabras de Ruiz Gallardón:

El Grupo Parlamentario Pòpular [...] mantiene su más absoluta repulsa [al aborto] desde un punto de vista ideológico, político y doctrinal. Pero ahora, Señorías, no estamos en

⁴³ Como he indicado en el capítulo cuarto, esto se hace principalmente especificando en la indicación terapéutica el término salud con los calificativos física y psíquica.

⁴⁴ Véase la intervención de López Riaño, Comisiones, CDI, II Legislatura, 14 de mayo 1985. El mismo argumento puede encontrarse en el debate en el Pleno del Senado, II Legislatura, 25 de junio 1985, pp. 6002/6005/6008.

este trance: ahora [...] estamos en el trance de cumplimiento de una sentencia que nosotros nos vemos obligados a cumplir porque nos sometemos en este trámite [...] al criterio de constitucionalidad que nos marca el más alto Tribunal⁴⁵.

En el caso italiano, como ya he dicho, ningún partido contó con la mayoría de votos para llevar a cabo la reforma. Por ello, fue necesario que las fuerzas políticas, aun de signo contrario, alcanzasen un acuerdo que pudiese obtener el suficiente respaldo. El proceso político constó de dos fases. En la primera, en la que la DC podía haber contado con la mayoría suficiente de haber aceptado el apoyo del MSI, se diseñó un proyecto en el que habían colaborado principalmente la DC y el PCI. Este no salió adelante ya que antes de la votación final el Gobierno democristiano se vio obligado a convocar elecciones. En la segunda fase, los partidos de centro y de izquierda se unieron en el sustento de un proyecto común que fue finalmente aprobado gracias al apoyo indirecto de la DC (en forma de abstención en la votación final y renunciando a seguir con su estrategia obstruccionista).

La reforma del aborto en Italia se hizo mediante compromisos entre las dos grandes fuerzas políticas. La negociación fue compleja pero la política que se diseñó no se hubiese aprobado de no haber sido por las concesiones del PCI y de la DC. Los comunistas se comprometieron con un proyecto que, pese a liberalizar en gran medida el aborto, no solo no omitía la valoración y protección de la vida en desarrollo sino que presentaba importantes trabas para la adecuada puesta en práctica de la política, al menos en el ámbito de la sanidad pública. Los democristianos colaboraron en el primer borrador y renunciaron a la posibilidad de obstruir eternamente la política. Las razones, lógicamente, no fueron altruistas. Ambos partidos perseguían un objetivo que consideraron mayor: evitar la celebración de un referéndum en el que tanto uno como otro y por razones muy distintas iban a perder en términos políticos.

Sin embargo, los cambios de posiciones, principalmente en el caso de los democristianos, requerían una explicación. Era necesario evitar el reproche de que se estaba traicionando la defensa de unos principios. De igual manera, el compromiso global que se había alcanzado debía de justificarse. En el caso italiano, por tanto, la argumentación debía ir dirigida a explicar las renunciaciones así como el propio compromiso. Lo que se hizo para hacer entender que estaba

⁴⁵ Intervención en el Pleno, CDI, II Legislatura, 28 de mayo de 1985. Véase también la intervención de Sierra Herrera, Pleno, SE, II Legislatura, 25 de junio de 1985.

justificado renunciar a la defensa de ciertos valores fue afirmar que con ello se defendían otros de mayor relevancia, como era el propio sistema democrático. Los argumentos utilizados en gran medida por la DC y el PCI fueron que Italia vivía un momento extremadamente complicado en el que era necesario que los grandes partidos superasen sus diferencias, aun si se trataba del aborto. Se dijo que el país no podía permitirse el lujo de quedarse estancado en un conflicto moral. Se recurrió, por tanto, a argumentos consociacionistas. Tal y como señaló un diputado democristiano:

[...] La cuestión del aborto [...] introduce división y agitación entre las fuerzas políticas y en el país en un momento que exige la máxima solidaridad y unidad [...]. Nosotros hemos aceptado de forma democrática esta batalla pero sin poner en práctica ningún mecanismo obstruccionista; lo habríamos podido hacer [...] pero hemos preferido defender con responsabilidad una posición de firmeza pero no de obstruccionismo⁴⁶.

La necesidad de unidad entre los partidos también fue indicado por el PCI. Como señaló uno de sus diputados:

Esperamos que se concluya esta batalla de forma positiva (refiriéndose a la aprobación de la ley) porque somos plenamente conscientes de la gravedad excepcional de los peligros que amenazan a la República y de que se exige unidad para salvar la democracia y para renovar el país⁴⁷.

En definitiva, el cambio de posición en un asunto como el aborto exige el uso de argumentos muy peculiares, como el recurso a la defensa de la Constitución o del propio sistema democrático. Con cabe duda que este tipo de justificaciones no se suelen dar en otro tipo de políticas que no tengan una dimensión moral tan clara.

Finalizo este apartado indicando cómo en determinadas circunstancias una política visible y simbólica como el aborto (por tanto, más sujeta a los deseos de los ciudadanos) beneficia a los representantes. Como ha señalado J.M. Maravall, refiriéndose al caso del PSOE, cuando un

⁴⁶ Intervención de Ruffino, Pleno, SR, VII Legislatura, 22 de Mayo de 1978.

⁴⁷ Intervención de Pieralli, Pleno, SR, VII Legislatura, 4 de Mayo de 1978.

gobierno incumple promesas electorales o adopta políticas impopulares puede ofrecer argumentos que induzcan al electorado a cambiar su percepción de lo que han sido los resultados de la gestión gubernamental, tratando así de evitar que los ciudadanos le castiguen negándole el voto⁴⁸. Entre otras iniciativas, el gobierno puede ofrecer compensaciones, como políticas sociales redistributivas o reformas que el partido de la oposición difícilmente llevaría a cabo. Este sería el caso del aborto. La política sobre interrupción voluntaria del embarazo ayudaría a transmitir una imagen del partido en consonancia con la identidad de votantes de izquierdas descontentos con las actuaciones del gobierno en otros ámbitos. Así, los representantes estando sujetos a la promesa de autorizar el aborto en determinadas circunstancias podrían hacer uso de la misma a su favor.

3. La autonomía de los políticos. El recurso a la desagregación como mecanismo de formulación de la política.

La desagregación tiene lugar cuando los políticos transforman un único conflicto en múltiples asuntos, esto es, cuando un único problema puede convertirse en varios⁴⁹. La ventaja que ofrece, lógicamente, es que en una situación en la que A y B no logran ponerse de acuerdo sobre x , se puede desagregar x en $x1$, $x2$, $x3$, etc., de forma que $x1$ se solucione conforme lo quiera A, $x2$ de acuerdo con las preferencias de B y así sucesivamente. De esta manera, A y B pueden llegar a una solución en la que ambos queden relativamente satisfechos.

En otras circunstancias, los políticos pueden recurrir también a una variante de este mecanismo. Pueden decidir desagregar la decisión que hay que tomar sobre x en pequeñas decisiones que se puedan alcanzar a lo largo del tiempo. En un primer momento pueden resolver una parte del problema y dejar el resto para un momento futuro en el que se crea que la decisión va a ser menos costosa. Esta vertiente peculiar de la desagregación es lo que se denomina incrementalismo.

El uso de la desagregación como mecanismo de formulación de una política no es en

⁴⁸ Véase J.M. Maravall, *Accountability and Manipulation*, WP/92 (1996).

⁴⁹ La idea de desagregación aparece en R. Fisher, "Fractionating conflict" en R. Fisher (Ed.), *International conflict and behavioral science*. (Nueva York: Basic Books, 1964), pp. 91-109.

absoluto un fenómeno peculiar del aborto. Es más, lo extraño es que en una cuestión moral los políticos recurran a fórmulas que se sabe son frecuentes en muchos otros ámbitos. Las reformas del aborto en Italia y en España ilustran el recurso a la desagregación por parte de los políticos. Esto no es más que una observación que evidentemente no explica nada. Pero, a mi entender, no es una observación superflua en la medida en que el uso de este mecanismo se produce ante una cuestión moral y con tanto potencial de polarización⁵⁰. Esto no significa que la desagregación permita entender que en ambos países se alcanzasen soluciones ampliamente aceptadas en un asunto de estas características. Como ha quedado demostrado en el primer apartado de este capítulo, la desactivación del aspecto moral fue producto de la intervención de los Tribunales Constitucionales. Sin embargo, el paso siguiente consistía en que los legisladores pudiesen formular una política que respetase ese compromiso de base a la vez que se ajustase en la medida de lo posible a sus propias preferencias. La formulación de esas soluciones de compromiso se hizo mediante la desagregación.

Es necesario señalar que, contrariamente a lo que puede ocurrir en otros asuntos, la desagregación en el aborto no se hace de forma arbitraria. Existen políticas en las que los partidos pueden formular soluciones atribuyendo a cada uno en función de su fuerza la capacidad de decidir sobre aspectos concretos de las mismas. Por ejemplo, la ley de horarios comerciales con la que se pretendió proteger a los pequeños comercios defendidos por CiU, prohibió la apertura de grandes superficies en domingos y festivos, con la excepción de hasta un máximo de seis días al año (entre festivos y domingos), en los que cada Comunidad Autónoma podía decidir que permaneciesen abiertos (COMPROBAR). Sin embargo, como señala R. Dworkin, las cuestiones morales no pueden ser desagregadas en respuesta sin más al poder negociador de cada parte⁵¹. Los políticos no pueden alcanzar soluciones salomónicas que permitan el aborto, por ejemplo, a las mujeres que nacieron en determinados años pero no a las demás, ni tampoco podrían autorizarlo únicamente determinados días del año, de la misma forma que sí se autoriza la apertura de los comercios.

El que esto sea así no es tan obvio como puede resultar a primera vista. Un partido que

⁵⁰ Sobre la posibilidad de llegar a un compromiso en la política del aborto mediante la desagregación, véase M. Benjamin, *Splitting the difference. Compromise and integrity in ethics and politics*. (Kansas: University Press, 1990), pp. 30-31 y 151-174. Véase también, L.H. Tribe, *Abortion. The clash of absolutes*. (Nueva York: W.W. Norton & Company, 1992), pp. 197-229.

⁵¹ R. Dworkin, *Law's Empire*. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986), pp. 176-224.

se opusiese al aborto podría considerar más conveniente una política desagregada de manera arbitraria, como en el ejemplo citado, que una ley que introdujese el aborto libre. Primero, porque ello reflejaría el poder que tuviese en el parlamento y, por tanto, resultaría, como indica Dworkin, más equitativo. Segundo, la política en cuestión implicaría que se llevasen a cabo un menor número de abortos, con lo que el partido habría salvado vidas humanas en desarrollo y con ello habría evitado un número determinado de lo que, desde la perspectiva de ese partido, serían injusticias. Sin embargo, sabemos que una solución de este tipo es implantable. Si esto es así es porque consideramos que nuestros parlamentos deben actuar conforme a determinados principios, de acuerdo con lo que Dworkin denomina integridad. Esta tiene dos dimensiones: las leyes tienen que ser coherentes entre sí porque deben responder a un mismo esquema de justicia y cada ley tiene que ser coherente en su propio contenido.

De lo anterior, sin embargo, no se deriva que la resolución de conflictos como el aborto deba concluir en que unos ganen y otros pierdan. La solución de compromiso es perfectamente plausible. Pero ésta no puede ser arbitraria: la desagregación debe respetar principios de justicia. Piénsese en el ejemplo que ofrece Dworkin. Aquellos que se oponen a la pena de muerte podrían aceptar un sistema en el que se ejecutase únicamente a las personas más culpables según el derecho penal pero nunca admitirían la pena capital si ésta tuviese que echarse a suertes entre los criminales. Igualmente, aquellos que se oponen al aborto pueden aceptar una ley que permita a la mujer interrumpir su embarazo si la causa es relativamente grave pero no porque haya nacido, pongamos por caso, un determinado día del año.

De nuevo, sin embargo, el caso italiano y el español presentan diferencias relevantes. En Italia, la reforma se hizo en una sola etapa, a lo largo de diversas negociaciones pero que formaban parte de un mismo proceso. En España no hubo negociación sino que un único partido diseñó el conjunto de la reforma. No se recurrió, por tanto, a la desagregación como mecanismo que permitiese alcanzar un acuerdo con el resto de las fuerzas políticas. Sin embargo, el Gobierno socialista siguió una estrategia incremental desagregando la política a lo largo del tiempo.

En el caso italiano, como ya he señalado, era necesario alcanzar un acuerdo que pudiese sino ser aceptado al menos no ser rechazado (u obstruido) por ninguno de los dos grandes partidos. De ahí que el aborto se transformase en diversas cuestiones que se fueron sucesivamente solucionando. En conjunto, se puede decir que el aborto se convirtió en dos grandes debates dentro de los cuáles se hallaban diversos asuntos. El primero constituía el núcleo central de la

política: las causas de aborto, el control sobre las mismas y los plazos. El segundo estaba compuesto por todos aquellos aspectos relacionados con la puesta en práctica de la política: centros autorizados para practicar las interrupciones del embarazo, requisitos del personal encargado y financiación de las operaciones.

La desagregación permitió alcanzar una solución de compromiso que consistió en resolver el núcleo central de la reforma a favor del PCI y las reglas para su puesta en práctica a favor de la DC. Los comunistas consiguieron una política que favoreciese la libertad de la mujer (lo que ellos denominaban el principio de autodeterminación) a cambio de que los democristianos lograsen que el acceso al aborto fuese difícil. Así, se limitó la práctica del aborto en las clínicas privadas, se establecieron distintos mecanismos para disuadir a la mujer en su decisión y se optó por no limitar el derecho a la objeción de los médicos, no contemplando que los centros sanitarios tuviesen que garantizar el servicio. Además, los democristianos también consiguieron aumentar la edad legal para el aborto a los 18 años y obligar a la menor a obtener la autorización del juez tutelar.

El Gobierno socialista en España elaboró un proyecto en el que únicamente se trataba el núcleo central de la política. La reforma consistió en añadir un artículo nuevo al Código Penal que despenalizase el aborto en determinadas circunstancias. La regulación de la puesta en práctica de la política fue abordada cuando la reforma ya había sido aprobada en el parlamento. Esta se hizo mediante un Decreto en el que, como ya señalé en el quinto capítulo, se consiguió liberalizar en mayor medida el aborto. Esto se hizo facilitando la realización de operaciones en clínicas privadas, en las que cabía esperar que el control fuese menor y mediante las cuáles se pudiese mitigar el problema de la alta objeción de conciencia que, como se ha visto, ha tenido lugar.

En ambos casos, la desagregación no se hizo al azar sino que respondía a razones bastante claras. En Italia, la opinión pública era muy favorable al aborto y disponía además de un mecanismo como el referéndum con el que obligar a los políticos a tener en cuenta sus preferencias. A la DC no le quedó más remedio que aceptar una Ley en la que se admitían un número de causas muy amplias para el aborto. En cambio, los democristianos lograron reflejar su posición en aspectos menos visibles, como la regulación de los centros sanitarios autorizados o la objeción de conciencia. En España, la opinión pública era favorable a una moderada liberalización del aborto pero la mayoría de los electores no apoyaban la indicación social. El Gobierno socialista logró una amplia aplicación de una política relativamente restrictiva mediante

la introducción de un Decreto cuyo efecto fue desviar hacia el sector privado la práctica del aborto.

CONCLUSIONES

En esta tesis he tratado de ver cómo las democracias procesan asuntos morales, ilustrando el análisis con los procesos que llevan a la liberalización del aborto en Italia y en España. Este estudio se ha inspirado en corrientes normativas, las teorías de la democracia constitucional, procedimental y deliberativa. Mi intención, sin embargo, no ha sido debatir en profundidad el contenido de estos modelos, ni tampoco aplicarlos. He recogido las discusiones sobre cómo deberían funcionar las democracias porque, en conjunto, abren un debate sobre las tensiones que existen en los sistemas democráticos entre mayorías/minorías, control constitucional y deliberación. Esto me ha permitido formular una serie de preguntas a propósito de cómo interactúan en la práctica distintos elementos o instituciones de las democracias actuales.

La tensión entre control constitucional y democracia no siempre se desenvuelve de la misma forma. Según he expuesto, los mecanismos mediante los cuáles los tribunales limitan a las mayorías pueden ser muy distintos. En España, el grupo en la oposición interpuso un recurso previo de inconstitucionalidad para bloquear el proyecto aprobado por la mayoría absoluta socialista. Este tipo de recurso, que implica ejercer un control *abstracto y previo*, incitó al Tribunal a excederse en sus funciones, invadiendo así la esfera del poder legislativo. En Italia, en cambio, la intervención del Tribunal tuvo lugar en respuesta a un recurso planteado por un juez ordinario, que consideraba inconstitucional la legislación entonces en vigor. El Tribunal estableció cómo debía interpretarse la Constitución pero la sentencia se dictó justo antes de que iniciase el proceso legislativo. El control, por tanto, fue *concreto*, no incitando así a esta institución a extralimitarse en sus competencias.

Con todo, en ambos casos la intervención de los Tribunales limitó la capacidad de actuación de los políticos: las leyes debían respetar el marco establecido, en el que se reconocían los derechos de la mujer pero se obligaba a proteger la vida en desarrollo. Como he mostrado, las sentencias permitieron desactivar el conflicto. En ellas, se deja de lado la discusión sobre si el feto tiene o no derecho a la vida y se abre un debate sobre cómo y cuando hay que proteger un bien

valorado por todos. Esta discusión, en realidad, se acerca más a lo que la gran mayoría de políticos y ciudadanos entienden que es el debate sobre el aborto. La intervención de los tribunales tuvo la ventaja de permitir que los representantes, especialmente los grupos de derecha, pudiesen defender posiciones más coherentes no solo con sus propias creencias sino también con la de la mayoría de sus electores. La palabra de los tribunales sirvió de aval para justificar, sobre todo ante los grupos de presión y votantes más radicales, las transformaciones de sus posturas. De esta forma, las limitaciones constitucionales se convirtieron en fuente de autonomía.

Las sentencias, además, permitieron alcanzar soluciones estables, hasta el momento no sujetas a mayorías cambiantes, al estar también respaldadas por la mayoría de los ciudadanos. El conflicto, por tanto, parece haberse resuelto, al menos desde un punto de vista político. Por lo demás, como he señalado, los representantes formularon estas políticas, que han resultado ser admisibles para casi todos, desagregando la cuestión del aborto en múltiples asuntos. Pero esto no se hizo de forma arbitraria. Las Leyes establecen una serie de causas por las que se permite el aborto y que reflejan situaciones difíciles, en mayor o menor medida, para la mujer. Además, los políticos utilizaron las reglas para la ejecución de la política para ampliar o restringir el alcance del aborto, ya que estas normas no debían responder a un ningún criterio de justicia. En España, se desagregó la política a lo largo del tiempo, liberalizando una reforma relativamente restrictiva a través de la regulación de su puesta en práctica. En Italia, donde fue necesaria la negociación, la cuestión del aborto fue desagregada en un solo texto. En este se introduce una amplia gama de indicaciones a la vez que se incluyen mecanismos para dificultar la aplicación de la política.

Finalmente, he defendido la necesidad de tratar de forma separada, a diferencia de lo que hace la teoría de la democracia deliberativa, los distintos contextos en los que los políticos recurren a la argumentación. Los representantes ofrecen argumentos cuando deliberan, cuando negocian y cuando tratan de justificar sus acciones. He mostrado que la deliberación en el ámbito político puede llegar a ser contraproducente y que, además, contrariamente a lo que creen los defensores del modelo deliberativo, los políticos sí dar razones de las decisiones que adoptan. En realidad, el sistema democrático incentiva a los representantes a justificar sus acciones. Al buscar ser elegidos, los políticos utilizan la argumentación para mostrar a los ciudadanos que no deciden de forma arbitraria y que tratan, en la medida de lo posible, actuar en su beneficio. De esta forma, el uso de argumentos así definido, es un elemento crucial en la relación entre políticos y electores: ofrece a los primeros la posibilidad de convencer a sus votantes y permite a los segundos

controlar a los gobiernos.

He mostrado también que en una cuestión como el aborto los políticos disponen de menos argumentos con los que justificar sus acciones, especialmente el incumplimiento de promesas. He defendido que el hecho de que sea un asunto en el que la información sea completa, que no esté sujeto a shocks externos, que sea una política sin costes de oportunidad y que implique muy profundamente a los ciudadanos, conduce a que los políticos, si quieren reducir los costes de sus acciones, cumplan con los deseos de los votantes. La desviación con respecto a lo que se espera que defiendan requiere aportar explicaciones de peso, como argumentar que con ello se defiende la constitución o se protege el sistema democrático. La relación, por tanto, entre representantes y electores es más estrecha en una cuestión como el aborto de lo que lo es en otras políticas.

Ya para concluir, me gustaría señalar que los procesos de liberalización del aborto en Italia y en España ponen de manifiesto que el modelo procedimental es insuficiente para explicar el funcionamiento real de las democracias, ya que éstas, especialmente cuando tienen que resolver cuestiones morales, cuentan con instituciones, como los tribunales constitucionales, cuyo cometido es proteger los derechos y valores más básicos de los individuos frente al uso que puedan hacer las mayorías de su poder. Por otro lado, los casos empíricos también muestran que la argumentación es un elemento esencial en la relación entre políticos y ciudadanos. Sin embargo, las propuestas del modelo deliberativo de estar constantemente discutiendo parecen excesivas. Incluso los conflictos más difíciles pueden resolverse políticamente sin debatir tanto y sin que sea necesario que los políticos traten de convencerse los unos a los otros. Aun siendo teorías normativas, a mi modo de ver, el modelo constitucional refleja mejor, en muchos aspectos, lo que son en realidad las democracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Abse, T., "Judging the PCI", *New Left Review*, 153, 1985, pp. 5-40.
- Alzaga, O., *Constitución española de 1978*. Madrid: Editorial de Derecho Reunidas, 1984.
- Andall, J., "Abortion, Politics and Gender in Italy", *Parliamentary Affairs*, 47, 2, 1994, pp. 238-251.
- Bardi, L., "Italy says no: The referendums of May 1981", *West European Politics*, 4, 3, 1981, pp. 282-286.
- Barnes, S.H., "The consequences of the elections: An interpretation", en Penniman, H., (ed.), *Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976* Washington, D.C.: American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977, pp. 327-351.
- Barry, B., *Democracy and Power*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Beckwith, K., "Feminism and leftist politics in Italy: the case of UDI-PCI relations", *West European Politics*, 8, 4, 1985, pp. 18-38.
- Beckwith, K., "Response to Feminism in the Italian Parliament: Divorce, Abortion, and Sexual Violence Legislation" en M. Fainsod Katzenstein y C. McClurg Muller, *The Women's Movements of the United States and Western Europe*. Philadelphia: Temple University Press, 1987, pp. 153-171.
- Benjamin, M., *Splitting the difference. Compromise and integrity in ethics and politics*. Kansas: University Press, 1990.
- Berlinguer, E., *Gobierno de unidad democrática y compromiso histórico*. Madrid: Ayuso, 1977.
- Berlinguer, E., *La "cuestión comunista"*. Barcelona: Fontamara, 1977.
- Berlinguer, E., *La respuesta del Partido Comunista Italiano al programa de austeridad ante la crisis*. Barcelona: Materiales, 1978.
- Berlinguer, G., *La Legge sull'aborto*. Roma: Editori Riuniti, 1978.
- Bettiza, E., "Eurocommunism in Limbo" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. Washington: American Enterprise for Public Policy Research, 1977, pp. 121-131.
- Blondel, J., "The Spanish General Election of 1982", *Electoral Studies*, 1983, 2, 1, pp. 76-83.
- Boetsch, L., "The Church in Spanish Politics" en T. D. Lancaster y G. Prevost (ed.), *Politics and Change in Spain*. Nueva York: Praeger, 1985, pp. 144-167.
- Bognetti, G., "Italy" en D. Campbell, *Abortion Law and Public Policy*. Dordrecht: Nijhoff, 1984, pp. 83-94.
- Bollettino della Doxa*, "Controllo delle nascite e aborto", Año XXIX, 7-8, 15 de Mayo de 1975, pp. 37-52.
- Buse, M., *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del voto 1976-1983*. Madrid: Unión Editorial, 1984.
- Bustelo, C., "El PSOE y el feminismo", *Zona Abierta*, 20, 1979.
- Caldwell, L., "Feminism and abortion politics in Italy", en J. Lovenduski y J. Outshoorn (ed.), *The*

- New Politics of Abortion*. Londres: Sage, 1986, pp. 105-123.
- Cappelletti, M. y W. Cohen, *Comparative Constitutional Law*. Virginia: The Michie Company, 1979.
- Casini C. y F. Cieri, *La nuova disciplina dell'aborto*. Padua: Cedam, 1978.
- Centro de Investigaciones Sociológicas, *Problemas sociales: Actitudes y opiniones de los españoles ante la natalidad, el aborto y la eutanasia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 16, 1989.
- Claudín, F., "Entrevista con Felipe González", *Zona Abierta*, 20 1979.
- Cohen, J., "Deliberation and Democratic Legitimacy" en A. Hamlin y P. Petit (ed.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Oxford: Blackwell, 1989, pp. 17-34.
- Chimenti, A., *Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*. Milán: Laterza, 1993.
- Confalonieri, M.A., "Parties and Movements in Italy: The case of Feminism and the PCI", *Il Politico*, 172, 1995, pp. 127-158.
- Colarizi, S., *Storia dei Partiti nell'Italia Repubblicana*. Milán: Laterza, 1994.
- Corte Costituzionale. Sentenza 18 Febbraio 1975 n.25, en *L'aborto nelle sentenze delle Corti Costituzionali*, Quaderni della Giurisprudenza Costituzionale. Milán: Giuffrè Editore, 1976.
- Cuenca Toribio, J.M., *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea 1833-1985*. Madrid: Editorial Alhambra, 1985.
- Dálton, R., "Generational change within the Italian Christian Democratic Party", *European Journal of Political Research*, 5 1977, pp. 155-178.
- D'Ambrosio, V., "La cosiddetta 'obiezione di coscienza' nell'interruzione volontaria della maternità. La normativa italiana e i problemi connessi", II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre interrupción voluntaria del embarazo, Avila-Alcalá de Henares, 5-9 de Junio de 1980.
- Díez Ripollés, "Bien jurídico protegido y objeto material del delito de aborto" en M. Cobo del Rosal, *La reforma del delito de aborto. Estudio del nuevo artículo 417 bis del Código Penal*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, 11-67.
- Díez Ripollés, "El artículo 417 bis del Código Penal y su naturaleza jurídica" en M. Cobo del Rosal, *La reforma del delito de aborto. Estudio del nuevo artículo 417 bis del Código Penal*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, 69-148.
- Díez Ripollés, "Análisis de los elementos de la causa de justificación del artículo 417 bis del Código Penal" en en M. Cobo del Rosal, *La reforma del delito de aborto. Estudio del nuevo artículo 417 bis del Código Penal*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, 149-247.
- De Carolis, M., "The Christian Democratic Party today" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. Washington: American Institute of Public Policy Research, 1978, pp. 147-155.
- De Esteban, J. y P. González Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional español*. Madrid: Universidad Complutense, 1993.
- De Medici, M., "The Expedient Compromise" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy

- Research, 1977, pp. 135-150.
- De Palma, T., "L'interruzione volontaria della gravidanza dopo i primi novanta giorni", en P. Martini et al., *L'aborto: aspetti medio-legali della nuova disciplina*. Milán: Guiffre, 1979, pp. 57-62.
- Dell'Osso, G., "Premessa e profilo costituzionale", en P. Martini et al., *L'Aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. Milán: Guiffre, 1979.
- Dell'Osso, G. y G.A. Norelli, "Aborto e deontologia médica", en P. Martini et al., *L'Aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. Milán: Guiffre, 1979, pp. 69-83.
- Dell'Osso, G., "I soggetti della vicenda abortiva: la donna, il padre, il médico" en P. Martini et al., *L'aborto: aspetti medio-legali della nuova disciplina*. Milán: Guiffre, 1979, pp. 23-28.
- Della Sala, V., "The Permanent Committees of Italian Chamber of Deputies: Parliament at work?", *Legislative Studies Quarterly*, 8, 2, 1993, pp. 157-183.
- Di Palma, G., "Christian Democracy: The end of hegemony", en Penniman, H., (ed.), *Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976* Washington, D.C.: American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977, pp. 123-153.
- Di Palma, G., "Unstable Cabinets, Stable Coalitions" en G. di Palma y P. Siegelman (ed.), *Italy in the 1980s: Paradoxes of a Dual Society*. Universidad de San Francisco, 1983, pp. 41-54.
- Dworkin, R., *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.
- Dworkin, R., *Law's Empire*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986.
- Dworkin, R., *El dominio de la vida. Una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual*. Barcelona: Ariel, 1994.
- Dworkin, R., *Freedom's Law. The moral reading of the American Constitution*. Cambridge; Massachusetts: Harvard University Press, 1996.
- Elster, J., "Majority rule and individual rights", en S. Shute y S. Harley (ed.), *On Human rights*. Nueva York: Basic Books, 1993, pp. 175-216.
- Elster, J., *Argomentare e Negoziare*. Milán: Anabasi, 1993.
- Ergas, Y., "Feminism and the Italian Party System", *Comparative Politics*, 4, 3 1982, pp. 253-275.
- Favoreu, L., *Los Tribunales Constitucionales*. Barcelona: Ariel, 1994.
- Federalist Papers, en I. Kramnick (ed.). Londres: Penguin Books, 1987.
- Fernández Segado, F., *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson, 1992.
- Figueruelo Burrieza, A., "La incidencia del Tribunal Constitucional en el poder legislativo", *Revista de Estudios Políticos*, 81, 1993, pp. 47-72.
- Figà-Talamanca, I., "Historical development of abortion Policy", *International Journal of Epidemiology*, 15, 3, 1986, pp. 279-292.
- Fisher, R., "Fractionating conflict" en R. Fisher (ed.), *International conflict and behavioral science*. Nueva York: Basic Books, 1964, pp. 91-109.
- Folguera, P., *El feminismo en España: dos siglos de historia*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 1988.
- Freeman, S., "Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review", *Law and*

- Philosophy*, 9, 1990-1991, pp. 327-370.
- Galli, G. et al., *L'Interruzione volontaria della gravidanza*. Milán: Giuffrè, 1978.
- García de Enterría, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1985.
- García Santesmases, A., "Evolución ideológica del socialismo en la España actual", *Sistema*, 68-69, 1985, pp. 61-78.
- Gardner, J.A., "Shut up and vote: A critique of Deliberative Democracy and the life of talk", *Tennessee Law Review*, 63, 2 1996, pp. 421-451.
- Gargarella, R., *La Justicia Frente al Gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Barcelona: Ariel, 1996.
- Gascón Abellán, M., "La justicia constitucional: entre legislación y jurisdicción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 41, 1994, pp. 63-87.
- Ginsborg, P., *A History of Contemporary Italy*. Londres: Penguin, 1990.
- Gómez Montoro, J., "El control previo de constitucionalidad de proyectos de Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8, 22, 1988, pp. 121-174.
- González, F. y A. Guerra, *PSOE*. Bilbao: Ediciones Albia, 1977.
- Grosso, F., "L'interruzione volontaria della gravidanza", II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre interrupción voluntaria del embarazo, Avila-Alcalá de Henares, 5-9 de Junio de 1980.
- Gundle, S., "The PCI and the Historic Compromise", *New Left Review*, 163 1987, pp. 27-35.
- Gunther, R. y R.A. Blough, "Conflicto religioso y consenso en España: Historia de dos Constituciones", *Revista de Estudios Políticos*, 14, 1980, pp. 65-109.
- Gunther, R. Sani, G. y G. Shabad, *Spain after Franco. The Making of a Competitive Party System*. Berkeley: University of California Press, 1986.
- Gunther, R., G. Sani y G. Shabad, *El sistema de partidos en España. Génesis y evolución*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.
- Gunther, R., "El Hundimiento de UCD", en J.J. Linz y J.R. Montero (ed.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 432-492.
- Gunther, R., "El realineamiento del sistema de partidos de 1982" en J.J. Linz y J.R. Montero, *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los años 80*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 26-69.
- Gutmann, A. y D. Thompson, *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996.
- Gutmann, A. y D. Thompson, "Moral Disagreement in a Democracy", *Contemporary Political and Social Philosophy*, 12, 1, 1995, pp. 87-110.
- Ely, J.H., *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1980.
- Hanning, J., "The Italian Radical Party and the New Politics", *West European Politics*, 4, 3 1981, pp. 267-285.
- Hanson, E.O., *The Catholic Church in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

- Hellman, S., "The longest campaign: Communist Party strategy and the elections of 1976", en Penniman, H., (ed.), *Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977, pp. 151-181.
- Hellman, S., "The Italian CP: Stumbling in the Threshold?", *Problems of Communism*, 28, 6, 1978, pp. 31-48.
- Hernández, A., *Crónica de la Cruz y de la Rosa*. Barcelona: Argos Vergara, 1984.
- Hernández, A., *El quinto poder. La Iglesia de Franco a Felipe*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 1995.
- Hine, D., "Socialists and Communists in Italy. Reversing Roles?", *West European Politics*, 1, 2, 1978, pp. 144-160.
- Hine, D., "The Italian Socialist Party under Craxi: surviving but not reviving" en P. Lange y S. Tarrow, *Italy in Transition. Conflict and Consensus*. Londres: Frank Cass, 1980, pp. 133-148.
- Hine, D., *Governing Italy*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Hogan, M., *La política de reforma educativa, los socialistas y la LODE*. Manuscrito no publicado.
- Holmes, S., "Gag rules or the politics of omission" en J. Elster y R. Slagstad (ed.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp. 19-58.
- Holmes, S., "Precommitment and the Paradox of Democracy", en J. Elster y R. Slagstad (ed.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp. 19-58.
- Ignazi, P., *Dal PCI al PDS*. Bolonia: Il Mulino, 1992.
- Instituto de la Mujer, Informe sobre la aplicación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, Septiembre, 1985.
- Instituto de la Mujer, Memoria explicativa de la necesidad de sustitución de la Orden Ministerial de 31 de Julio de 1985 sobre la práctica del aborto en Centros o establecimientos sanitarios, Septiembre, 1985.
- Instituto de la Mujer, Informe sobre la aplicación de la Ley Orgánica 9/85, Abril, 1986.
- Instituto de la Mujer, Informe en relación al documento del Ministerio de Sanidad sobre el desarrollo de la interrupción voluntaria del embarazo, Agosto, 1986.
- Iribarren, J., *Documentos de la Conferencia Episcopal Española, 1965-1983*. Madrid: Editorial Católica, 1984.
- Jackson, D.W., "A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Judicial Review", *Policy Studies Journal*, 19, 1, 1990, pp. 161-171.
- Keech, W.R., "Rules, Discretion and Accountability in Macroeconomic Policymaking", *Governance*, 5, 3 1992, pp. 259-278.
- Kelsen, H., *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos, 1995.
- Kogan, N., *A Political History Of Italy*. Nueva York: Praeger, 1983.
- Laboa, J.M., *Iglesia y religión en las Constituciones españolas*. Madrid: Ediciones Encuentro, 1981.

- Lacasta Zabalza, J.I., y A. Serrano González, "El Tribunal Constitucional ante los derechos de la mujer. Consideraciones sobre un equilibrio inestable", *Revista Vasca de Administración Pública*, 12 1985, pp. 155-175.
- Landfried, C., "The Impact of the German Constitutional Court on Politics and Policy Outcomes", *Government and Opposition*, 20, 4, 1985, pp. 522-541.
- Landfried, C., "Judicial Policy-Making in Germany: the Federal Constitutional Court", *West European Politics* 15, 3 1992, pp. 50-67.
- Lange, P., "Crisis and Consent, Change and Compromise: Dilemmas of Italian Communism in the 1970s" en P. Lange y S. Tarrow, *Italy in Transition. Conflict and Consensus*. Londres: Frank Cass, 1980, pp. 110-132.
- LaPalombara, J., "The Italian Communist Party and Changing Italian Society" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. Washington: American Enterprise for Public Policy Research, 1977, pp. 97-120.
- LaPalombara, J., "Italian elections as Hobson's choice", en Penniman, H., (ed.), *Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976* Washington, D.C.: American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977, pp. 1-39.
- Laurenzo Copello, P., *El aborto no punible*. Barcelona: Bosch, 1990.
- Leonardi, R., "The smaller parties in the 1976 elections", en Penniman, H., (ed.), *Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976* Washington, D.C.: American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977, pp. 229-258.
- Leonardi, R. y D.A. Wertman, *Italian Christian Democracy*. Londres: MacMillan, 1989
- Linz, J.J., "Religión y política", en J.J. Linz y J.R. Montero (ed.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 201-256.
- Loizu, M., *¿Que es el compromiso histórico?*. Barcelona: Avance, 1976.
- López Pintor, R., "The October 1982 General Election and the Evolution of the Spanish Party System" en H. Penniman y E. Mujal León, *Spain at the Polls 1977, 1979, 1982*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985, pp. 293-313.
- Lorè, C., "L'interruzione volontaria della gravidanza entro i primi novanta giorni" en P. Martini et al., *L'aborto: aspetti medio-legali della nuova disciplina*. Milán: Guiffirè, 1979, pp.37-62.
- Lovenduski, J. y J. Outshoorn, *The New Politics of Abortion*. Londres: Sage, 1986.
- Lovenduski J. y J. Hills, *The Politics of the Second Electorate*. Londres: Routledge. AÑOXXX
- Lowi, T.J., "American business, public policy, case studies, and political theory", *World Politics*, 16, 1964, pp. 677-715.
- Lupi, G., *Il crollo della grande coalizione*. Milán: Sugarco, 1982.
- Majone, G., "When Does Policy Deliberation Matter?", EUI WP SPS,93/12.
- Mammarella, G., "Le elezioni della svolta: 20 giugno 1976" en *L'Italia dalla caduta del fascismo ad oggi*. Bolonia: Il Mulino, 1974, pp. 557-597.
- Manin, B., "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, 15, 3 1987, pp. 338-368.
- Manin, B., *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion, 1996.
- Maravall, J.M., "Eurocomunismo y socialismo en España: la sociología de una competición

- política", *Sistema*, 28 1979, pp. 51-73.
- Maravall, J.M., "The Socialist Alternative: The Policies and Electorate of the PSOE", en H.R. Penniman y E. Mujal León (ed.), *Spain at the Polls 1977, 1979, 1982*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985, pp. 129-159.
- Maravall, J.M., "From opposition to government: the politics and policies of the PSOE", en J.M. Maravall et al., *Socialists Parties in Europe*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1991, pp. 7-34.
- Maravall, J.M., *Accountability and Manipulation*, WP/92 1996.
- Martini, P., "L'obiezione di coscienza" en P. Martini et al., *L'Aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. Milán: Giuffrè, 1979, pp. 29-36.
- Matsell, C., "Spain", en J. Lovenduski y J. Hills, *The Politics of the Second Electorate*. Londres: Routledge, 1981.
- Merkel, W., *Prima e dopo Craxi. Le trasformazioni del PSI*. Padua: Liviana, 1987.
- Ministerio de Sanidad y Consumo, Orden sobre la práctica de abortos en centros o establecimientos sanitarios, 184, 31 Julio 1985.
- Ministerio de Sanidad y Consumo, Aborto. Centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo. Real Decreto 21 noviembre de 1986, 2, 409, 1986.
- Ministerio de Sanidad y Consumo, Informe sobre desarrollo de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, Julio, 1986.
- Ministerio de Sanidad y Consumo, Informe de la Subdirección de Información Sanitaria y Epidemiológica, Febrero, 1989.
- Montero, J.R., "El subtriunfo de la derecha: los apoyos electorales de AP-PDP", en J.J. Linz y J.R. Montero (ed.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 345-432.
- Mujal-León, E., "The Left and the Catholic Question in Spain", *West European Politics*, 5, 2, 1982, pp. 32-54.
- Muñoz Conde, F., "Política demográfica, planificación familiar y aborto", II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre interrupción voluntaria del embarazo, Avila-Alcalá de Henares, 5-9 de Junio de 1980.
- Muñoz Conde, F., "Interrupción voluntaria del embarazo", II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre interrupción voluntaria del embarazo, Avila-Alcalá de Henares, 5-9 de Junio de 1980, pp. 223-227.
- Norelli, G.A., "L'aborto come reato", en P. Martini et al., *L'aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. Milán: Giuffrè, 1979, pp. 9-21.
- Nuvolone, P., "La nuova disciplina dell'aborto nella legislazione italiana" y T. Padovani, "Liceità dell'aborto e legge penale: osservazioni generali ed esperienza normativa italiana", presentados en las II Jornadas Italo-franco-luso-españolas de Derecho Penal sobre la interrupción voluntaria del embarazo, Avila-Alcalá de Henares, 5-8 de junio de 1980.
- Nuzzo, M., "Principali articoli della legge dei quali si chiede la abrogazione totale o parziale" en *Perché i comunisti votano e invitano votare no ai due referendum sull'aborto*,

- Grupo Comunista del Senado, Senado de la República, 1981, pp. 25-37.
- Oliver Araujo, J., "Aborto y referéndum consultivo", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2 1993, pp. 69-73.
- Palini, A., *Aborto, dibattito sempre aperto*. Roma: Citta Nuova Editrice, 1992.
- Pasquino, G. "The Italian Socialist Party: An irreversible decline?", en Penniman, H., (ed.), *Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976* Washington, D.C.: American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977, pp. 183-227.
- Pasquino, G., "Italian Christian Democracy: A Party for all Seasons?", en P. Lange y S. Tarrow (ed.), *Italy in transition. Conflict and consensus*. Londres: Frank Cass, 1980, pp. 88-109.
- Payne, S., *El catolicismo español*. Barcelona: Planeta, 1984.
- Peces-Barba, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- Pérez Royo, J., "Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra las Leyes Orgánicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6 17 1986, pp. 137-179: 159-162.
- Pérez Sola, N., "El referéndum abrogativo italiano: Evolución jurisprudencial y efectos políticos", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 4, 1993, pp. 51-81.
- Piccoli, P., *Libro Bianco sull'aborto*. Milán: Rusconi, 1977.
- Pirovano, P., *Per la vita oltre il referendum; nascita e storia di un movimento*. Milán: Amici per la Vita, 1981.
- Piva, I., "Aspetti médico-sociali", en P. Martini et al., *L' Aborto: Aspetti medico-legali della nuova disciplina*. Milán: Giuffrè, 1979, pp. 63-73.
- Pizzorusso, A., "El Tribunal Constitucional italiano" en L. Favoreu et al.. *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 233-266.
- Pridham, G., "The Italian Christian Democrats after Moro. Crisis or Compromise?", *West European Politics*, 2, 1, 1979, pp. 69-88.
- Pridham, G., "Making Sense of Italian Coalitions" en Luisa Quatermaine y John Pollard (ed.), *Italy Today: Patterns of Life and Politics*. Exeter: University of Exeter, 1985, pp. 77-88.
- Puhle, H.J., "El PSOE: un partido predominante y heterogéneo" en J.J. Linz y J.R. Montero (ed.), *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 19-344.
- Przeworski, A., "Deliberation and Ideological Domination", 1995 no publicado.
- Przeworski, A. y S. Stokes, "Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Governments?", 1996 no publicado.
- Randall, V., *Women and Politics: an International Perspective*. London: Mcmillan, 1987.
- Rodríguez Devesa, J.M., *Derecho Penal Español*. Madrid: Dykinson, 1991.
- Rubio Llorente, F. y M. Aragón Reyes, "La jurisdicción constitucional" en A. Predieri y E. García de Enterría (ed.), *La Constitución Española de 1978*. Madrid: Civitas, 1984, pp. 829-886.
- Rubio Llorente, F., *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

- Ruiz Jarabo, C., "El aborto en España: una cuestión pendiente" en *Transporte, Comunicación y Mar*, 19 1987, pp. 30-33.
- Ruiz Miguel, A., *El aborto: problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- Saez Buenaventura, C., "Aborto: la Ley de nunca acabar", *Transporte, Comunicación y Mar*, 19, 1987, pp. 28-30.
- Sanna, F., *L'Aborto in Italia*. Roma: Lavoro, 1989.
- Sani, G., "The PCI on the threshold" en David E. Albright (ed.), *Communism and Political Systems in Western Europe*. Colorado: Western Press, 1977, pp. 27-51.
- Sani, G., "Los desplazamientos del electorado: anatomía del cambio" en J.J. Linz y J.R. Montero, *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los años 80*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 2-25.
- Santamaría, J., "Elecciones Generales de 1982 y consolidación de la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 28 1984, pp.7-17.
- Sartori, G., "Calculating the Risk" en A. Ranney y G. Sartori, *Eurocommunism: The Italian case*. Washington: American Enterprise for Public Polity Research, 1977, pp. 165-181.
- Share, D., "Dilemmas of Social Democracy in the 1980s. The Spanish Socialist Workers Party in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies*, 21, 3, 1988, pp. 408-435.
- Share, D., "Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Socialist Left", *West European Politics*, 8, 1, 1985, pp. 82-103.
- Spotts, F. y J. Weiser, *Italy. A difficult Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Stith, R., "New Constitutional and Penal Theory in Spanish Abortion Law", *The American Journal of Comparative Law*, 35 1987, pp. 513-558.
- Stone, A., "In the Shadow of the Constitutional Court: the juridicisation of the legislative process in France", *West European Politics*, 12, 2, 1989, pp. 12-34.
- Stone, A., "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe", *Policy Studies Journal*, 19, 1 1990, pp. 81-89.
- Stone, A., *The Birth of Judicial Politics in France*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Stone, A., "Where Judicial Politics are Legislative Politics: The French Constitutional Council", *West European Politics*, 15, 3, 1992, pp. 29-49;
- Tatalovich, R. y B. W. Daynes, "Moral controversies and the policy-making process: Lowi's framework applied to the abortion issue", *Policy Studies Review*, 3, 2, 1984, pp. 207-222.
- Tate, C.N., "Some Introductory Notes", Symposium on Judicial Review in Comparative Perspective, *Policy Studies Journal*, 19, 1, 1990, pp. 76-80
- Tezanos, J.F., "Continuidad y cambio en el socialismo español. El PSOE durante la transición democrática", *Sistema*, 68-69 1985, pp. 19-60.
- Threlfall, M., "The Women's Movement in Spain", *New Left Review*, 151, 1985, pp. 44-74.
- Tribe, L.H., *Abortion. The clash of absolutes*. Nueva York: W.W. Norton & Company, 1992, pp. 197-229.
- Valiente, C., "The power of persuasion. The Instituto de la Mujer in Spain", en D. McBride Stetson y A. Mazur, *Comparative State Feminism*. Londres: Sage, 1995, pp. 221-236.

- Urofsky, M., *Basic Readings in U.S. Democracy*. Washington: United States Information Agency, 1994.
- Vassallo, S., *Il Governo di Partito in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1994.
- Vera, J., (ed.), *La alternativa socialista del PSOE*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1977.
- Vives Antón, T.S., "Valoraciones ético-sociales y jurisprudencia constitucional: el problema del aborto consentido", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5, 15, 1985, pp. 121-157.
- Vives Antón, T.S. et al., *Derecho Penal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1993.
- Volcansek, M.L., "Judicial Review in Italy; A Reflection of the United States?", *Policy Studies Journal*, 19, 1 1990, pp. 127-139.
- Volcansek, M.L., "Judges, Courts and Policy-Making in Western Europe", *West European Politics*, 15, 3 1992, pp. 1-8.
- Weber, A., "La jurisdicción constitucional en Europa occidental: una comparación", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17 1986, pp. 47-83.
- Wertman, D., "The Italian electoral process: The elections of June 1976", en Penniman, H., (ed.), *Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976* Washington, D.C.: American Enterprise Institute Studies in Political and Social Processes, 1977, pp. 41-80.
- Wertman, D.A., "The Catholic Church and Italian Politics: The impact of secularization", *West European Politics*, 5, 2 1982, pp. 87-107.
- Zagrebelsky, G., "El Tribunal Constitucional italiano" en L. Favoreu et al., *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 413-465.
- Zanchetti, M., *La Legge sull'interruzione della gravidanza*. Padua: Cedam, 1992.

Reunido el Tribunal de las Ciencias en el día
de la fecha, acordó: 1.º de Tesis
Doctoral con la calificación de apto. cum laude por unanimidad
Madrid, 30. marzo. 1954

[Signature]

[Signature]

[Signature]

l. < < -

[Signature]